

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

**ADRIANA SCHMITZ**

**O PAPEL DOS CONSELHOS DA MICRORREGIÃO DO TABULEIRO  
NA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DESCENTRALIZADO E  
PARTICIPATIVO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

  
Profª Krystyna Matys Costa  
Chefe do Depto. de Serviço Social  
CSE/UFSC

DEPTO. SERVIÇO SOCIAL  
DEFENDIDO E APROVADO

EM: 07 / 07 / 2003

**FLORIANÓPOLIS  
2003**

ADRIANA SCHMITZ

O PAPEL DOS CONSELHOS DA MICRORREGIÃO DO TABULEIRO  
NA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DESCENTRALIZADO E  
PARTICIPATIVO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como requisito parcial para a  
obtenção do título de Bacharel em Serviço  
Social, Centro Sócio-Econômico,  
Universidade Federal de Santa Catarina.  
Orientadora: Profª Heloisa Maria José de  
Oliveira.

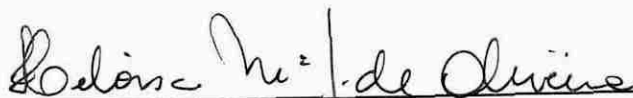
FLORIANÓPOLIS  
2003

ADRIANA SCHMITZ

O PAPEL DOS CONSELHOS DA MICRORREGIÃO DO TABULEIRO  
NA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DESCENTRALIZADO E  
PARTICIPATIVO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel no Curso de Serviço Social, do Departamento de Serviço Social, do Centro Sócio-Econômico da Universidade Federal de Santa Catarina.

**BANCA EXAMINADORA**



Heloísa Maria José de Oliveira, Doutora.

Orientadora



Adriana Zangueta Wilbert, Mestra.

1ª Examinadora

Rosana de Carvalho Martinelli Freitas, Mestra.

2ª Examinadora

Florianópolis, julho 2003.

Aos meus pais e familiares que  
compartilharam comigo o sonho de me formar  
e aos amigos que não me deixaram desistir  
nunca, colaborando cada um a sua maneira  
para a realização desse sonho.

Considerem essa conquista também de vocês.

Valeu!



## AGRADECIMENTOS

- A **Deus**, o grande criador, que esteve presente em todos os momentos da minha vida, iluminando minha caminhada e oportunizando que eu vivesse a cada dia experiências ímpares, das quais não esquecerei jamais.
- Aos meus pais José Nicolau e Adelinde Maria pelo carinho, compreensão e incentivo durante toda a minha vida.
- Aos meus irmãos Carlos Roberto e Marcelo, as minhas cunhadas Ângela e Kelly, meus sobrinhos Davi, Daniel e Danilo e ao meu afilhado Joseph que estiveram sempre presentes me incentivando.
- As pessoas que me acolheram em suas casas, Vilmar, Ziza, Tio Amando e Tia Maura, obrigada pela atenção.
- Aos primos Rita, André e José Fernando pelo apoio e carinho.
- A “galera” com quem compartilhei além do apartamento, muito da minha vida, momentos bons e outros nem tanto, e de quem sentirei muitas saudades... Adri, Fabi, Mamá, Rê e Roni. Quero lhes dizer que hoje vocês são muito mais do que amigos pra mim. Obrigada por todos os momentos juntos, foram muitas conquistas, muitas conversas jogadas fora, muitos conselhos, muitas risadas, algumas lágrimas, mas valeu!!! A gente se encontra, tá!?!

- Aos amigos de toda hora, Anninha, Michele, Dilma, Pedro Henrique, obrigada pelas vezes que vocês simplesmente me ouviram e me deixaram falar.
- A outros amigos, Eduardo, Júnior, Tiago, Teófilo, pelas brincadeiras.
- Aos amigos do Grupo Folclórico Blumental e também aos companheiros de festas que proporcionaram muitas vezes esquecer da vida, desligar dos problemas...
- Aos amigos que me deram "carona" nestas tantas viagens de Floripa a Rancho Queimado. Foram alguns quilômetros, hein?
- Aos amigos, parentes e todas as demais pessoas que estão longe, mas que apesar da distância, não deixaram de acreditar e torcer por mim.
- A Professora Heloisa, minha supervisora de estágio e minha orientadora, pela paciência, amizade, compreensão, colaboração, dedicação, enfim pela oportunidade de crescimento profissional e pessoal.
- A Professora Rosana Martinelli, minha supervisora pedagógica, por sua dedicação, profissionalismo e atenção dispensados, que fizeram com que eu aprendesse muito.

- Aos demais funcionários e professores do Departamento de Serviço Social, que cada um a seu tempo, contribuíram para meu crescimento e minha formação profissional. Obrigada pela atenção dispensada.
- Aos amigos que fiz durante estes anos de faculdade que sempre me apoiaram e me deram forças para continuar.
- Aos Conselhos Municipais de Assistência Social dos Municípios de Águas Mornas, Alfredo Wagner, Anitápolis, Rancho Queimado e São Bonifácio, e aos técnicos da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e da Família, pela oportunidade de vivenciar essa experiência.
- A todos, que mesmo torcendo contra, permaneceram e puderam acompanhar bem de perto mais esta vitória na minha vida...
- A todos que de alguma maneira contribuíram para minha formação e para esta conquista... Obrigado por acreditarem em mim!!!

*Há homens que lutam um dia e são bons.*

*Há homens que lutam um ano e são melhores.*

*Há os que lutam muitos anos e são muito bons.*

*Mas há os que lutam a vida inteira e estes são  
imprescindíveis.*

(Bertold Brecht)

## RESUMO

Este estudo trata do papel dos Conselhos Municipais de Assistência Social da Microrregião do Tabuleiro/SC na efetivação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. Esse sistema foi inaugurado com a Lei Orgânica da Assistência Social, que promove o reordenamento institucional dessa política, e define o sistema descentralizado e participativo de sua gestão nas três esferas de Governo, com atribuições específicas para cada uma delas. Nos três níveis foram criados os Conselhos de Assistência Social, instâncias deliberativas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, provocando um redirecionamento nas tradicionais relações entre Estado e sociedade, na medida em que à sociedade é garantido o direito de formular e fiscalizar ações e orçamentos relacionados a essa área. Para a análise proposta utilizou-se a abordagem qualitativa, fazendo-se uso da técnica de análise documental e utilizando-se como fonte para coleta de dados, os registros dos conselhos, ou seja, as atas das sessões, as portarias e ou decretos que nomeiam os conselheiros e as leis municipais de criação dos conselhos. Com a análise desses dados amplia-se a compreensão do espaço ocupado pelos Conselhos na esfera dos municípios e, conseqüentemente, levantam-se algumas tendências e pontua-se alguns limites à sua efetivação enquanto mecanismos de gestão dessa política pública, que poderão ser utilizados como indicadores para o debate e o aprofundamento da compreensão dos conselhos, inclusive pelos próprios atores envolvidos neste processo.

**Palavras-chave:** Assistência Social, Sistema Descentralizado e Participativo, Conselhos Municipais de Assistência Social.

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 –	COMPARATIVO DAS CONDIÇÕES SOCIAIS DOS MUNICÍPIOS.....	59
TABELA 2 –	DATAS DE CRIAÇÃO DOS CMAS NA MICRORREGIÃO DO TABULEIRO.....	66
TABELA 3 –	CONTEÚDO DAS ATAS DAS REUNIÕES REALIZADAS NO PERÍODO DE JANEIRO DE 2000 A MAIO DE 2003.....	70
TABELA 4 –	REUNIÕES REALIZADAS PELOS CMAS DA MICRORREGIÃO DO TABULEIRO.....	73
TABELA 5 –	COMPOSIÇÃO DO CMAS DE ÁGUAS MORNAS.....	77
TABELA 6 –	COMPOSIÇÃO DO CMAS DE ALFREDO WAGNER.....	78
TABELA 7 –	COMPOSIÇÃO DO CMAS DE ANITÁPOLIS.....	78
TABELA 8 –	COMPOSIÇÃO DO CMAS DE RANCHO QUEIMADO.....	79
TABELA 9 –	COMPOSIÇÃO DO CMAS DE SÃO BONIFÁCIO.....	79
TABELA 10 –	NOMENCLATURA DAS INSTÂNCIAS COORDENADORAS DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	82

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CIB – Comissão Intergestora Bipartite

CIT – Comissão Intergestora Tripartite

FEAS – Fundo Estadual de Assistência Social

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

NETA – Núcleo de Estudos do Trabalho e da Assistência Social

NOB – Norma Operacional Básica

## SUMÁRIO

<b>Resumo</b>	<b>08</b>
<b>Lista de Tabelas</b>	<b>09</b>
<b>Lista de Abreviaturas</b>	<b>10</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>1 O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS CONSELHOS PARITÁRIOS E DELIBERATIVOS.....</b>	<b>16</b>
1.1 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	16
1.2 O SISTEMA DESCENTRALIZADO E PARTICIPATIVO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	22
1.3 A MUNICIPALIZAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA.....	31
1.4 OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO INSTÂNCIAS DO SISTEMA DESCENTRALIZADO E PARTICIPATIVO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	35
1.5 CATEGORIAS DE ANÁLISE .....	40
1.5.1 Controle Social.....	41
1.5.2 Participação.....	44
1.5.3 Representatividade.....	46
<b>2 O PAPEL DOS CONSELHOS DA MICRORREGIÃO DO TABULEIRO NA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DESCENTRALIZADO E PARTICIPATIVO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....</b>	<b>49</b>
2.1 LOCALIZANDO O ESPAÇO GEOGRÁFICO: MICRORREGIÃO DO TABULEIRO.....	49
2.2 PERCURSO METODOLÓGICO.....	62



2.3	OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA MICRORREGIÃO DO TABULEIRO: ANÁLISE PRELIMINAR.....	65
2.3.1	A Criação dos Conselhos Municipais de Assistência Social.....	66
2.3.2	Competências dos CMASs e Cumprimento da Agenda Prevista.....	68
2.3.3	O Cumprimento do Dispositivo Legal quanto à Periodicidade de Reuniões	73
2.3.4	Composição dos Conselhos Municipais de Assistência Social da Microrregião do Tabuleiro.....	76
2.3.5	Instâncias Coordenadoras das Políticas Municipais de Assistência Social..	81
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>86</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>93</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho é fruto da prática de Estágio Curricular Obrigatório, realizado no Núcleo de Estudos do Trabalho e Assistência Social (NETA), e tem como objeto de estudo o papel dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) da Microrregião do Tabuleiro/SC na efetivação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social.

Em 1988, com a promulgação da Constituição Brasileira, a Assistência Social adquire o caráter de política pública, integrante da rede pública de proteção social. A nova Constituição incorporou a Assistência Social à Seguridade Social definindo-a como um direito do cidadão e, portanto dever do Estado. Além disso, apontou para mudanças na tradicional concentração do poder na esfera federal e no âmbito do Estado a partir do momento em que reconhece, pela primeira vez, o município como ente federativo e autônomo (art. 18). A Constituição assegurou a descentralização político-administrativa na organização e gestão da Seguridade Social, garantindo a "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis" (Art. 204, inciso II).

Os conselhos paritários e deliberativos surgem nesse contexto da descentralização das políticas de Seguridade Social e podem constituir-se como instrumentos para a democratização. Para tanto, o sentido da representação da sociedade civil nos conselhos precisa ser recriado, para que se garanta a sua efetivação na direção do estabelecimento de novas relações entre estes atores coletivos e destes com o Estado. Sem a ruptura com a idéia de representação que

permeia a cultura política brasileira e a emergência de novos sujeitos sociais, capazes de representar interesses e de negociar decisões, mecanismos como os conselhos, que são potencialmente, espaços de explicitação dos interesses coletivos, continuarão reproduzindo formas de sociabilidade fundadas no privilégio, na negação de direitos e na cultura da tutela.

O princípio da descentralização político-administrativa previsto na Constituição de 1988 demarca uma nova ordem na sociedade brasileira, a partir do momento que à sociedade é garantido o direito de formular e controlar políticas, provocando um redirecionamento nas tradicionais relações entre Estado e sociedade. Este princípio está presente na LOAS, em seu Capítulo III, referente à organização e gestão das ações na área da Assistência Social. O sistema descentralizado e participativo da Assistência Social é constituído pelas entidades e organizações de Assistência Social e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos nesta área, cabendo a coordenação em nível nacional à Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social, o mesmo se dando nas demais esferas de governo. Às unidades da Federação - União, Estados, Distrito Federal e Municípios – cabe fixar suas respectivas políticas, que serão aprovadas pelas instâncias deliberativas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, quais sejam: o Conselho Nacional, os Conselhos Estaduais, o Conselho do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Assistência Social (STEIN, 1997).

Foi buscando conhecer a dinâmica desse processo no estado de Santa Catarina, particularmente nos Conselhos de Assistência Social de cinco municípios que integram a Microrregião do Tabuleiro, especificamente, os Conselhos Municipais de Assistência Social de Águas Mornas, Alfredo Wagner, Anitápolis, Rancho

Queimado e São Bonifácio, que se deu início ao estudo cujos resultados são aqui apresentados.

Para efeitos de apresentação, este estudo encontra-se dividido em dois capítulos. O primeiro capítulo, intitulado "O Processo de Descentralização da Política de Assistência Social e os Conselhos Paritários e Deliberativos", é de ordem teórico-conceitual e nele se focaliza a política de Assistência Social, o Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, a municipalização e os conselhos de Assistência Social como instâncias deliberativas do Sistema Descentralizado e Participativo.

O segundo capítulo trata do papel dos conselhos da Microrregião do Tabuleiro na implementação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social e nele se prioriza a apresentação de dados sobre os conselhos pesquisados, bem como o percurso metodológico vivenciado durante o processo investigativo.

Esse item tem como referência de análise o conteúdo explicitado no capítulo I e nele se objetiva mapear os principais resultados a que se pode chegar através do processo investigativo.

Ao final, tece-se algumas considerações de forma a pontuar as questões mais relevantes verificadas no decorrer deste trabalho.

## 1 O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS CONSELHOS PARITÁRIOS E DELIBERATIVOS

### 1.1 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A análise da trajetória histórica da Assistência Social<sup>1</sup> permite constatar alguns avanços e mudanças quanto a sua concepção e definição.

Na antiguidade era responsabilidade da família assistir seus membros. O predomínio da Igreja Católica, principalmente até a Idade Média estimulou iniciativas voltadas para essa área, através da afirmação de valores como caridade, justiça e amor ao próximo. Na chamada Idade Moderna, no entanto, a caridade que deveria ser vista como ato de justiça e amor começou a constituir-se cada vez mais em prática de dominação, e o Estado, embora ainda interessado nas formas privadas de Assistência Social, também passou a intervir nesse campo, como forma de legitimar-se no poder (OLIVEIRA, 1996). Sob a ordem capitalista, a prática de Assistência Social passou a compor o conjunto de intervenções estatais de caráter regulatório, constituídas na condição de mediação entre capital e trabalho.

Até a década de 80, no Brasil, a prática da Assistência Social era estruturada sob um conjunto de ações e medidas que visavam proteger as pessoas desprovidas das riquezas sociais, o que muitas vezes era utilizado como instrumento de dominação e exploração através de práticas paternalistas que reforçavam a cultura do favor, da benesse e do clientelismo político – o chamado assistencialismo.

---

<sup>1</sup> A respeito da história da Assistência Social consultar:  
OLIVEIRA, H. M. J. de. Assistência Social: do discurso do Estado à prática do Serviço Social. 2ª ed.  
rev. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1996.

Alguns autores como, por exemplo, YASBEK (1995), destacam que as intervenções do Estado na área social sempre tiveram como objetivo camuflar a pobreza e reproduzir a desigualdade social, não produzindo oportunidades de emancipação.

*A partir dos anos 80, em razão do aprofundamento da crise social e da luta pela democratização, a discussão da Assistência Social torna-se mais forte e consistente, acompanhando inclusive a construção de um novo cenário político que permite repensar a questão da Assistência Social dando-lhe inclusive um outro significado, uma possibilidade de alteração e transformação de concepção, o que vai se concretizar na Constituição Federal de 1988.*

Esta Constituição, também denominada cidadã, produto de intensa mobilização de diferentes atores e segmentos sociais que tinham por objetivo a elaboração de uma constituição de cunho mais democrático, traz no seu teor garantias de cidadania, solidariedade, liberdade, justiça, igualdade e desenvolvimento, enfim a possibilidade de construção de um Estado Democrático. Esta veio estabelecer então, a consolidação de direitos sociais básicos e representar uma oportunidade na construção de uma nova cultura social.

Foi nessa Constituição, especificamente, nos artigos 203 e 204 que a Assistência Social adquiriu a definição, concepção e status desejados, passando a ser reconhecida como direito do cidadão e dever do Estado, integrando a rede pública de proteção social, juntamente com a saúde e a previdência, no tripé da seguridade social. Garantiu-se, dessa forma, que a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição. Entender a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado significa reconhecê-la como uma das políticas capazes de garantir ao cidadão o mínimo de dignidade, a redução dos riscos e vulnerabilidades sociais, significa pôr fim às práticas assistencialistas e

tutelares, garantir ao cidadão o direito de sobrevivência com justiça e equidade, reconhecer a atuação das entidades privadas em parceria com o Estado, não o desobrigando de suas responsabilidades.

Mas, para que as políticas públicas atendam realmente aos anseios da população faz-se necessário um maior controle por parte da sociedade civil. Para que tal movimento se concretize, a Constituição propõe um novo reordenamento político administrativo que se concretiza a partir de mecanismos de gestão descentralizada das políticas públicas, de forma a garantir aos Estados e Municípios autonomia para gerir e administrar seu território e, principalmente, garantir à população, a possibilidade de participar da vida pública e tomar decisões em assuntos de seu interesse e da coletividade.

Sob este enfoque, a Assistência Social permite ao cidadão o direito de reclamá-la e de entendê-la, não mais como concessão de favores, mas como um serviço a ser prestado pelo Estado, podendo se configurar ainda como uma referência no que diz respeito à garantia e acesso aos direitos. Tal dinâmica possibilitará a abertura de espaços para experiências coletivas, para o exercício da participação, da expressão social e, principalmente, oportunidade de garantir a Assistência Social como uma política pública.

No que tange a Constituição, para que os direitos inscritos em seu íterim realmente reconhecidos e efetivados se fez necessário a elaboração de lei ordinária que regulamentasse os artigos 203 e 204, já referidos. Então, cinco anos após a aprovação da Constituição Federal, foi sancionada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8742 de 07 de dezembro de 1993.

Nesse sentido, a LOAS é resultado de esforços e de amplo movimento da sociedade civil organizada, de mobilizações, negociações e empenho de diversos



agentes sociais através de fóruns políticos, entidades assistenciais e também de segmentos como organizações representativas dos usuários e dos Assistentes Sociais, que se mobilizaram e se comprometeram com a defesa dos segmentos excluídos da sociedade.

A LOAS confirma a criação de benefícios de prestação continuada a idosos e portadores de deficiência que não tenham meios de prover sua própria sobrevivência ou de tê-la provida por sua família, conforme já previstos na Constituição Federal, e também cria os benefícios eventuais, serviços, programas de Assistência Social e projetos de enfrentamento à pobreza, que visam a melhoria das condições de vida da população. Além disso, inova em outros aspectos, tais como: afirma a necessária integração entre o social e o econômico; em seus princípios e diretrizes, aponta a centralidade do Estado na universalização e na garantia de direitos e de acesso a serviços sociais qualificados e com a participação da sociedade civil; e propõe mecanismos de descentralização político administrativa e sob controle da sociedade, na gestão e execução das políticas de Assistência Social (LOAS, 1999). Garante-se à sociedade, dessa forma, o direito de participar, propor, formular e controlar políticas, conduzindo o Estado e a sociedade a novas relações sociais.

É importante ressaltarmos que a LOAS, embora traga inúmeros avanços para o campo assistencial, não se constituiu na lei ideal, apresentando diversos limites, pois constata-se que a Assistência Social nas últimas décadas tem se demonstrado insuficiente, deixando de atender aqueles que dela necessitam. Os benefícios previstos na LOAS, por exemplo, são bastantes restritivos, em função dos critérios exigidos para a sua concessão. Ao prever serviços, programas e projetos de enfrentamento à pobreza, no entanto, ela aponta para a possibilidade de uma



relação orgânica entre a política de assistência social e as demais políticas sócio-econômicas setoriais, o que não significa que a Assistência Social tenha um caráter fragmentado com outras políticas sociais, mas ela passa a ter uma direção distinta das outras políticas.

Então, seguindo as diretrizes constitucionais, a LOAS promoveu um *reordenamento institucional, definindo um sistema descentralizado e participativo* nas três esferas de Governo, com as atribuições específicas para cada uma delas. Nos três níveis foram criados os Fundos e os Conselhos de Assistência Social, sendo os últimos, paritários e deliberativos, no sentido de formular e fiscalizar ações e orçamentos relacionados a essa área. Dadas essas características, os Conselhos de Assistência Social assumem o papel de instância deliberativa e ao poder Executivo foi atribuído o papel de comando único das ações assistenciais em cada esfera de Governo.

Destaca-se ainda, a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/99), que disciplina a descentralização político-administrativa da Assistência Social, o financiamento e a relação entre os três níveis de governo. A NOB coloca as competências dos gestores nos três níveis de governo, fixa outras atribuições aos Conselhos de Assistência Social, além daquelas definidas pela LOAS e implementa as Comissões Intergestoras (Bipartite – em nível estadual e Tripartite – em nível federal), instâncias de negociação e pactuação, enquanto espaços de articulação entre os gestores, definindo suas composições (Bipartite – três representantes do Estado e seis representantes dos municípios / Tripartite – três representantes da União, três representantes dos Estados e três representantes dos municípios), bem como as competências das referidas Comissões Intergestoras. Entre as suas competências destaca-se, “habilitar e desabilitar estados na condição de gestão

estadual, no caso da Comissão Intergestora Tripartite (CIT); e habilitar e desabilitar municípios na condição de gestão municipal, no caso das Comissões Intergestoras Bipartite (CIB)" (NOB, 1999). Esta NOB estabelece ainda os procedimentos operacionais para habilitação de gestão, definindo os requisitos e o fluxo para a habilitação de estados e municípios à gestão estadual e municipal, respectivamente.

Esse novo cenário para a Assistência Social permite afirmar que essa política,

não é, de saída, ou virtualmente, mero assistencialismo. É, sim, uma política que se fundamenta na ética que visa à construção de um novo padrão de civilidade e humanismo, condizente com uma sociedade democrática. O que distingue a Assistência Social, nesse novo desenho, é o seu caráter público afiançador de direitos sociais, e não o estigma da benesse. Nesse modelo, ela é construída segundo a relação que estabelece com a sociedade, pautada na ética, na democracia, na solidariedade, e não no favoritismo de poucos apadrinhados. A Assistência Social, como política pública de equidade social, deve compor o núcleo de propostas que buscam construir condições mais dignas de existência, no campo político, econômico e social. Como Política de Seguridade Social, a Assistência Social deve incidir no campo da equidade, ao dar prioridade aos segmentos sociais mais vulneráveis e oferecer, em articulação com organizações da sociedade civil, meios e condições a esses segmentos para qualificar sua sobrevivência, confrontar a subalternidade e expandir o exercício da cidadania (NETA/DSS/UFSC apud OLIVEIRA, 1999, p. 39).

Isso, no entanto, não significa que tais mudanças venham se refletindo na realidade. Raichelis (1998) ressalta que esse novo formato legalmente estabelecido para a Assistência Social traz a essa política um duplo desafio: constituir-se de fato como política e realizar-se como pública.

De fato, como ensina Ferreira (1999), existem algumas particularidades historicamente identificadas como inerentes à prática da Assistência Social, sendo que esta está subordinada aos interesses clientelistas dos governantes e de muitos parlamentares que fazem das verbas e subvenções públicas um patrimônio privado. Além disso, ela é freqüentemente implementada em função dos interesses político-econômicos dos governos de plantão, e tratada como prática assistemática e

descontínua o que reforça sua confusão com a filantropia, o que na verdade trata-se de uma atitude orientada por uma intencionalidade de manutenção da Assistência sob a ótica do dever moral e submetida a interesses clientelistas e paternalistas.

No próximo item aprofundar-se-á o tema da descentralização que se mostra fundamental para a efetivação do novo modelo de gestão da Assistência Social.

## 1.2 O SISTEMA DESCENTRALIZADO E PARTICIPATIVO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A descentralização é diretriz fundamental para que se efetive o novo modelo previsto para a gestão da Assistência Social a partir da Constituição Federal e da LOAS.

Stein (1997) afirma que a Constituição Federal de 1988 assegura uma maior autonomia financeira e política aos estados e municípios, particularmente no campo das políticas sociais e, entre os vários princípios apontados pela nova Constituição, esta destaca que

o da descentralização político-administrativa demarca uma nova ordem política na sociedade brasileira, a partir do momento que à sociedade é garantido o direito de formular e controlar políticas, provocando um redimensionamento nas tradicionais relações entre Estado e sociedade (1997, p. 75).

Para começar a falar de descentralização das políticas públicas faz-se necessário primeiramente apresentar o real sentido da palavra, haja vista que o tema tem sido interpretado de várias maneiras e apesar de hoje ser muito evidenciado, não é um tema tão recente quanto parece.

Tobar (apud STEIN, 1997) identifica em Montesquieu uma concepção pioneira da redistribuição de poder como mecanismo de controle social, mas atribuindo a Tocqueville a primeira ligação entre o desenvolvimento da democracia moderna e o fortalecimento dos poderes locais.

Melo (1996) discute o tema da descentralização e o relaciona a outras dimensões ou noções correlatas, tais como: desconcentração, delegação e devolução, onde a desconcentração descreve mecanismos de transferência de encargos e tarefas entre unidades administrativas ou políticas subnacionais, a delegação acontece quando apenas algum grau de poder decisório é transferido e a devolução pode ser definida como a transferência ao nível intergovernamental de poder decisório sobre as esferas financeira, administrativa e programática. A descentralização, entendida como transferência de poder decisório a municípios ou entidades e órgãos locais, expressa, por um lado tendências democratizantes, participativas e de responsabilização e, por outro, processos de modernização gerencial da gestão pública.

Stein (1997), por sua vez, encontra em Roversi-Monaco a afirmação de que a centralização e a descentralização são diretivas de organização, pois a descentralização total leva ao rompimento da própria noção de Estado, ao mesmo tempo em que a centralização total do Estado seria utópica. Tem-se centralização, ainda segundo Roversi-Monaco, quando a quantidade de poderes das entidades locais e dos órgãos periféricos é reduzida ao mínimo indispensável, assim como se tem descentralização, quando os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável ao desenvolvimento de suas atividades.

Refletindo sobre o tema descentralização, Jovchelovitch (1996, p. 48) afirma que pode-se entendê-la sob dois enfoques:

intragovernamental, compreendendo o deslocamento de poder do governo federal para as esferas subnacionais (estadualização ou municipalização), ou de uma esfera subnacional (Estado) para outra (Município); relacionada com a democratização do País, envolvendo o deslocamento do poder do Estado para a sociedade, isto é introduzindo a participação dos cidadãos no poder.

De acordo com o pensamento da referida autora, pode-se dizer que a descentralização consiste numa partilha efetiva de poder entre o Estado e as coletividades locais, o que implica na autogestão local. Faz-se necessário então, uma redefinição da estrutura de poder no sistema governamental, que se torna possível através do remanejamento de competências decisórias e executivas, assim como dos recursos financeiros utilizados para financiá-las.

Uga (apud Stein, 1997, p. 6) diz que a descentralização pode ser entendida, de um modo geral, como

um processo de distribuição de poder que pressupõe, por um lado, a redistribuição dos espaços de exercício de poder – ou dos objetos de decisão –, isto é, das atribuições inerentes a cada esfera de governo e, por outro, a redistribuição dos meios para exercer o poder, ou seja, os recursos humanos, financeiros, físicos.

Stein (1997) destaca também, a concepção sobre descentralização de corte neoliberal, identificada como estratégia de redução do gasto público, provocada pela chamada crise fiscal do Estado Moderno. Esta estratégia busca descentralizar algumas responsabilidades públicas, transferindo-as para órgãos mais ligados às necessidades e condições locais, o que não significa, necessariamente, repasse de recursos e capacidade de poder decisório.

Esta proposição está associada à privatização dos setores sociais, que também pode se efetivar através da transferência da responsabilidade do Estado para a sociedade. Nesta relação, a descentralização não é entendida como parte da

estratégia de democratização, cujos valores assentam-se na universalização, na eqüidade e na participação.

O que se verifica na concepção de descentralização como estratégia de contenção do gasto público, é que esta passa a ser um importante instrumento que objetiva, precisamente, atenuar a situação fiscal e financeira do Estado, às custas do atendimento efetivo às necessidades sociais.

Lobo (apud STEIN, 1997) distingue três vertentes da descentralização que podem se manifestar com relação a este esquema liberal: a horizontal, onde se repassa o poder às autarquias, empresas públicas, o que pode possibilitar uma maior agilidade na administração, porém, terá um caráter setorial; a vertical, na qual a passagem de poder ocorre entre os níveis de governo, e então Tobar (apud STEIN, 1997) analisa que caso a descentralização se limite somente ao aspecto financeiro, beneficiará apenas os locais que estiverem mais bem estruturados burocrática e tecnicamente, formando monopólios, e quanto à descentralização político-institucional, alerta que esta pode favorecer sistemas clientelistas e personalistas, impedindo o fortalecimento da cidadania; finalmente, a terceira vertente, como informa, está situada no plano da relação Estado-Sociedade e é caracterizada pela transferência de poder do Estado para a sociedade civil, onde existe a previsão de que ocorra a criação de redes de cooperação entre os setores público e privado proporcionando assim, a provisão de bens e serviços sociais.

Por sua vez, Almeida (1995, p. 90) após reafirmar que o termo descentralização está muito longe de ter um significado preciso, diz que:

o termo descentralização tem servido para nomear processos de realocação de funções e recursos correspondentes para instâncias subnacionais; de consolidação, quando recursos centralizados são utilizados para financiar funções descentralizadas; ou de devolução, quando as funções são descontinuadas e, em consequência também os recursos.



Acompanhando um pouco mais a discussão da autora sobre o tema, a mesma traz que "a descentralização deveria implicar a transferência de competências e atribuições de outras esferas para os municípios, nos quais se supunha ser mais fácil o controle democrático exercido pelos cidadãos" (p. 90), pois aumentando o acesso da população aos serviços sociais se estaria conseqüentemente, propiciando-lhes maiores oportunidades de controle.

Para uma outra corrente de opinião, inspirada no modelo político norte-americano e nos tradicionais princípios do liberalismo político, a descentralização seria um instrumento de fortalecimento da sociedade civil, que se encontra sufocada por um Estado excessivamente centralizador e invasivo. Então, a descentralização para Rudolf Hommes (apud ARRETCHE, 1996, p. 47)

constitui um rompimento radical com o passado, porque a América Latina foi tradicionalmente gerida através de formas de governo altamente centralizadas e hierárquicas. (...) Essa tradição de poder centralizado e burocrático determinou a evolução institucional da América Latina (...) O modelo centralizador também inibiu o desenvolvimento de instituições cívicas de base comunitária, porque criou uma forte dependência das comunidades em relação ao governo central e a suas instituições (...).

Nessa perspectiva, a descentralização aparece como uma condição para o rompimento com as estruturas políticas tradicionais que, por serem centralizadas, estariam impedindo o desenvolvimento das virtudes cívicas nas sociedades latino-americanas.

Ao discutir a descentralização e a participação da sociedade civil, Nogueira (1997, p. 9) resgata Médici quando diz que a descentralização permite

uma melhor canalização ou focalização das demandas sociais da população, mas isso só ocorre em comunidades que estão mobilizadas na defesa de seus interesses. Assim a descentralização

pode ser um instrumento de poder das comunidades organizadas, mas também pode ser um instrumento de opressão das comunidades com baixo grau de consciência e organização.

Na mesma direção, Kugelmas (2000) acredita que o florescimento das esperadas vantagens da descentralização, como maior eficiência, aumento de transparência e abertura para maior participação da sociedade civil dependem de um contexto social e cultural mais amplo e não somente de um real ou suposto figurino institucional.

Um fato que chama a atenção, é que ao se abordar o tema da descentralização, constantemente ela está relacionada com outros termos bastante distintos como: centralização, desconcentração, autonomia, autoritarismo, democracia, *participação entre outros que serão abordados a seguir.*

Pereira (apud STEIN, 1997), por sua vez, chama atenção para o fato de que ao se falar de descentralização, automaticamente, esta é relacionada à ampliação da democracia e da participação popular, como sendo uma reação contrária ao autoritarismo e à centralização. Mas, esta relação direta só é possível se contemplar a intermediação da participação popular e do controle social, que pressupõe a intermediação das divergências sociais como um instrumento da lógica democrática. A descentralização vai, então, se constituir num pré-requisito funcional do processo democrático.

Conforme afirmação de Lobo (apud STEIN, 1997) a descentralização pode ser instrumentalizada como um mecanismo de participação que possibilita o retorno do poder à sociedade civil, ou também, *encobrir a face obscura de um regime autocrático, caracterizando-se como uma forma de reforço ao poder dominante.* Apesar da relação direta que sempre é feita entre centralização e autoritarismo, o não-autoritarismo, não implica necessariamente em descentralização.



Por outro lado, para se relacionar descentralização e democracia deve-se considerar alguns princípios, tais como: o controle do governo por parte da sociedade; a participação ativa dos sujeitos sociais e o processo de educação para a cidadania; a tomada de decisões por maioria e a atenção às demandas das minorias. Para que a descentralização viabilize processos de participação popular, torna-se imprescindível à existência de pré-condições como: a garantia do acesso universal às informações necessárias para a gestão; a garantia de que nos conselhos de direção, haja representação qualificada dos interesses coletivos e que os segmentos menos poderosos tenham assento; e que sejam transparentes os processos de gestão e tomada de decisões.

Assim, também a desconcentração tem suas diferenças em relação à descentralização. Stein (1997) afirma que a descentralização envolve a redistribuição de poder, com o deslocamento dos centros decisórios, enquanto que, a desconcentração, ao contrário, envolve a delegação de competências sem o deslocamento do poder decisório, ou seja, é um processo administrativo com delegação de responsabilidades sem poder de decisão.

Finalmente, reconhecendo a autonomia local, Roversi-Monaco (apud STEIN, 1997) a caracteriza por transcender o quadro conceitual da descentralização administrativa, ligando-se à temática da liberdade e aos diversos conceitos de democratização e pluralismo e não por aparecer como uma derivação da organização administrativa do Estado. Para o autor, a autonomia se constitui numa variável importante no processo de descentralização que deve ser levada em conta, ou seja, avaliada e definida em cada instância particular do debate político.

Como se vê há uma grande diversidade de interpretações com relação ao termo descentralização e, inclusive algumas divergências no seu entendimento, mas

percebe-se também que as diferentes definições derivam de uma visão de mundo social, com preocupações e prioridades distintas. Porém, pode-se concordar quanto ao fato de que o conceito está sempre vinculado a um movimento de reação, a um processo reativo a tendências centralizadoras, buscando favorecer o fortalecimento da esfera local.

Nogueira (1997) coloca os requisitos para uma descentralização participativa:

- encontrar uma forma de equilibrar participação e representação, ou seja, encontrar um equilíbrio entre a manifestação de direitos e interesses particulares, que se afirmam pela participação, e a construção de interesses gerais, que se formam pela via da luta política, da representação e do Estado;
- conseguir um equilíbrio federativo, onde este deverá passar por um amplo entendimento político nacional, que leve à depuração dos vários interesses regionais e à remodelação das instituições que dão vida à federação, por uma profunda mudança de valores que remova os traços da cultura clientelista e fisiológica, bem como o caráter corporativo e a perspectiva paternalista presentes em muitos segmentos do setor público e em muitas entidades da sociedade civil, passando, finalmente, por uma limpeza na cultura política e administrativa dos brasileiros;
- descentralizar sem perder a capacidade de articulação e coordenação. A gestão descentralizada requer um governo que impulse a construção de um poder local efetivamente democrático, capacitado para garantir a execução das políticas descentralizadas. Requer uma definição clara de quem coordena o que, e de quais serão as funções de cada esfera de governo no planejamento e na execução das políticas sociais;

- o quarto requisito diz respeito, particularmente, aos técnicos e gestores de políticas públicas, personagens da política-execução e o autor lança o desafio de se adquirir uma outra cultura técnica, pois trata-se de estabelecer um outro tipo de hierarquia.

O mesmo autor ainda complementa dizendo que

a nova cultura gerencial deve estar capacitada a desenvolver a gestão cooperativa, a promover a cooperação e a colaboração institucional. Isso tem a ver diretamente com a descentralização almejada, com a necessidade de aprimorar as relações federativas, com a revolução tecnológica em curso, com sua impressionante capacidade de difundir e processar informações com grande rapidez. É um critério que pode ser o eixo de uma nova forma de pensar o complexo mundo de hoje (NOGUEIRA, 1997, p. 17).

Em geral, a descentralização pode ser uma grande via de democratização da nossa sociedade, favorecendo a aproximação do Estado com a comunidade, o que se torna imprescindível, pois assim, os programas sociais captariam mais facilmente a especificidade de cada comunidade, o que está acontecendo realmente na mesma (KLIKSBURG, 1994).

Conforme a Constituição Federal de 1988, a reforma do Estado prevê a criação de novas formas de relação entre Estado e Sociedade Civil, passando as organizações locais a terem autonomia para participarem das decisões nas várias instâncias de poder. Deste modo, para que a descentralização se efetive é necessário que as esferas estaduais e municipais sejam fortes, eficientes e atuantes no sentido de implementarem e formularem políticas condizentes com os problemas e as necessidades locais, ocorrendo o que se chama de municipalização, tema este que será analisado a seguir.

### 1.3 A MUNICIPALIZAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA

A Constituição de 1988, em seu Artigo 18, diz que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos” nos termos da Lei. Ao reconhecer o Município como ente federativo e autônomo, impossibilita a intromissão de qualquer outro órgão, autoridade ou poder, dando lugar ao “governo local” para organizar o seu governo e prover a administração em tudo que respeite ao interesse do mesmo. É a partir daí que se pode associar municipalização à descentralização, vinculando-a ao processo de tornar autônomas as distintas esferas subnacionais entre si.

No processo descentralizador torna-se imprescindível, para Tobar (apud STEIN, 1997), a determinação de quais seriam os níveis apropriados com viabilidade para transferência de poder decisório. Assim, o debate sobre o nível territorial adequado tem se polarizado em torno de duas posturas: a primeira se apóia na idéia da descentralização concebida como estadualização, que tem seus argumentos pautados no fundamento de que para o processo descentralizador ocorrer é necessária a existência de esferas estaduais fortes e eficientes. A segunda tese entende que municipalizar significa uma articulação das forças do município como um todo para a prestação de serviços, cujos co-responsáveis seriam a prefeitura e organizações da sociedade civil.

O argumento desta segunda tese, que leva em conta um conceito amplo de municipalização, subentende uma forma de poder mediador que não reúne somente a figura do prefeito, mas envolve o coletivo local.

Para Jovchelovitch (1995, p. 49) "a municipalização deve ser entendida como um processo de aproximar mais os serviços da população e não apenas como forma de repassar encargos para as prefeituras". A autora define, ainda, a municipalização como sendo a

passagem de serviços e encargos que possam ser desenvolvidos mais satisfatoriamente pelos municípios. É a descentralização das ações político-administrativas, com a adequada distribuição de poderes políticos e financeiros. É desburocratizante, participativa, não-autoritária, democrática e descentradora do poder.

O município é o local onde o cidadão tem acesso e oportunidade de fiscalizar e exercer o controle social, é na esfera do município que o cidadão pode se indignar, se expressar e obter respostas. É nessa esfera que a transparência nas ações públicas locais pode ser exigida, conhecida e mais facilmente alterada, visto que há mais facilidades de comunicação e de interação entre as ações e intenções do governo e os anseios e necessidades dos cidadãos. É no espaço do município que as situações, de fato, acontecem, é neste espaço que o cidadão nasce, vive e constrói sua história.

O município é a entidade político-administrativa que oferece as melhores condições para a prática da participação popular. Por haver maior proximidade, há maior facilidade de comunicação e maior possibilidade de intervenção. As ações do governo são percebidas e acompanhadas pela população.

A municipalização tem também seus princípios, resgatados por Jovchelovitch (1995), que são: descentralização, fortalecimento administrativo, participação comunitária e enfoque integrador da administração local.

Para que haja municipalização existem algumas condições:

- política tributária condizente;
- fim da legislação centralizadora;
- maior racionalidade nas ações;
- fim da administração convenial;

- efetivação de programas de apoio técnico aos municípios;
- existência de recursos humanos habilitados em nível local;
- capacidade de gestão;
- planejamento participativo em nível local;
- participação popular efetiva, e não apenas formal, com o cidadão tomando parte na produção, gestão e usufruto dos bens que produz;
- aproximação do Estado do "lôcus cotidiano" de sua população;
- garantia de maior racionalidade e economia de recursos, assegurando maior articulação de ação interinstitucional, no que se refere aos níveis federal, estadual e municipal;
- redução e simplificação do aparelho do Estado;
- reaproximação do Estado da sociedade civil pela via municipalizante, espaço privilegiado da ação conjunta (JOVCHELOVITCH 1995, p. 50).

Segundo Arreteche (1997), a municipalização só pode ocorrer por solicitação municipal. E para isto o município precisa se adequar a algumas exigências e requisitos inerentes ao processo de descentralização.

O reconhecimento dos municípios como entes da Federação por parte da Carta Constitucional, foi uma conquista extremamente importante para os brasileiros. Tornou possível a mudança da tradicional concepção de poder que sempre esteve presente na esfera Federal de nosso país.

Hoje, porém, os municípios enfrentam um duplo desafio: precisam assumir políticas antes de responsabilidade da União ou dos estados, tanto para assegurar condições mínimas de bem-estar social as suas populações como para promover o desenvolvimento econômico com base em ações de âmbito local, e ainda, estabelecer um novo tipo de relacionamento com o setor privado (ABRUCIO, 1996).

Para financiar essas políticas, Abrucio (1996) salienta que os municípios precisam colocar em prática uma política de responsabilidade fiscal, elevando sua arrecadação própria. Como é privilégio do próprio poder local legislar sobre seus tributos, a autonomia municipal não é obtida através da peregrinação dos prefeitos aos níveis superiores de governo – quando estes últimos são os donos das chaves

do cofre. E embora uma grande quantidade de municípios tenha aumentado sua capacidade fiscal, assim como seus gastos na área social, esse processo não ocorreu de maneira igual em todo o país, nem mesmo em municípios de um mesmo estado, o que indica que a mera municipalização dos problemas pode reproduzir a desigualdade social já existente, ao invés de criar mecanismos para solucioná-la.

Abrucio (1996) evidencia que uma forma de amenizar o caráter desigual da descentralização brasileira seria o Governo Federal assumir a coordenação desse processo. Como a União tem sido incapaz de coordenar o processo de descentralização, uma reforma global do Estado nos municípios passaria pelo estabelecimento de uma ação coordenada entre eles com vistas a diminuir as disparidades. Mas além de não haver incentivos à cooperação entre os municípios, o que vem ocorrendo, ao contrário, é uma disputa acirrada por recursos e a configuração de um relacionamento não-cooperativo entre as municipalidades.

Este autor vê na experiência do orçamento participativo, uma experiência positiva, assim como a dos conselhos municipais de políticas públicas. Para Abrucio (1996, p. 45), trata-se de

implementar no município não apenas formas mais democráticas de gestão, mas também mais eficazes para a tomada e implementação de decisões de governo. (...) a instituição de mecanismos de concertação com a sociedade cria condições para a redução das pressões. Assim, tanto o processo decisório ocorre de forma menos turbulenta, como a implementação das políticas encontra menores resistências.

Falcão (apud JOVCHELOVITCH, 1995, p. 52) registra ainda algumas das sérias dificuldades que *aparecem quando se fala em municipalização*, são elas:

- o despreparo dos municípios para operar a gestão das ações locais;
- a fragilidade do poder local para gerir, dada a tradição de um Estado centralizador que infantilizou prefeitos, vereadores e, especialmente, exclui a participação popular;



- o domínio da oligarquia e do privado – lugar por excelência do município;
- a obediência e o servilismo de prefeitos e vereadores às forças centrais;
- a enorme fragmentação dos programas, ações e recursos, ainda existentes;
- as resistências dos agentes técnicos dos quadros institucionais de nível estadual e federal;
- a ausência de clareza e de preparo para o exercício de novos papéis, nos níveis federal e estadual, para direcionarem o processo de municipalização;
- a ausência de informações e visibilidade das políticas sociais públicas;
- a ausência de recursos humanos qualificados nos municípios de menor porte, capacitados a executarem e fiscalizarem ações locais.

Segundo Jovchelovitch (1995) a municipalização não pode ser vista como um remédio que resolveria todos os males, pois o poder local também apresenta problemas. Para ela a municipalização e a consolidação do poder local são processos e deverão caminhar gradualmente, implementando estratégias que garantam o seu êxito, considerando as peculiaridades, as deficiências locais e as dificuldades e resistências do poder central (União e Estados).

No caso da Assistência Social, conforme previsto na LOAS, os Conselhos são, no nível municipal, instrumentos privilegiados para garantir a participação da sociedade nos processos de gestão local dessa política. Por essa razão, no próximo item se discutirá o que são os Conselhos de Assistência Social.

#### 1.4 OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO INSTÂNCIAS DO SISTEMA DESCENTRALIZADO E PARTICIPATIVO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A temática dos conselhos, embora tenha se tornado mais popular nos últimos anos, não é prática recente na sociedade brasileira. Suas origens



encontram-se nas comissões de fábricas estimuladas principalmente pelas oposições sindicais nas décadas de 70 e 80 e também nos movimentos sociais, como fruto das relações autoritárias estabelecidas entre os mesmos e o Estado (GOHN, 2001).

No decorrer das três últimas décadas verifica-se o surgimento de tipos básicos de conselhos, que são os conselhos populares, os conselhos comunitários e os conselhos temáticos institucionalizados. Os conselhos populares surgiram a partir de iniciativas da sociedade civil e são vinculados a comunidades organizadas. Os conselhos comunitários surgiram a partir de parcerias entre governo e sociedade civil; estes representavam para a comunidade a única instância propositiva e consultiva, no que se refere à satisfação das necessidades coletivas e do desenvolvimento de lideranças. Os conselhos temáticos institucionalizados cumprem exigências constitucionais, surgem após a Constituição de 1988, são criados por leis, mas sua regulamentação e implementação dependem de inúmeros fatores, ou seja, dependem da vontade de ambas as partes – governo e sociedade civil, necessitando assim, de uma estreita relação, muitas vezes conflituosa, entre os mesmos, para que este possa se efetivar.

Conforme Gohn (2001), os conselhos gestores são importantes por serem fruto de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país.

Estes conselhos se apresentam como arenas de negociação e podem ser usados como espaços de qualificação da comunidade no exercício da gestão democrática. Para Stein (1997) o momento atual aponta para o exercício de uma cidadania ativa, já que a Constituição garante aos cidadãos que se articulem e participem da vida pública de nosso país, na busca do interesse coletivo.

Moreira (apud TATAGIBA, 2002, p. 50) nos fornece algumas informações sobre a configuração legal dessas novas instâncias deliberativas:

os conselhos são órgãos concebidos para influir constitutivamente na vontade normativa do Estado, mediante o exercício de competências conferidas pelas respectivas leis criadoras, que devem trazer as linhas definidoras de seu campo de atuação. Não podem os conselhos deliberar sobre matérias que extrapolem os setores das políticas sociais sob sua responsabilidade, nem sobre questões que extravasem o âmbito da esfera de governo onde foram criados e das atribuições que lhes foram conferidas (...) Os conselhos constituem-se em instâncias de caráter deliberativo, porém não executivo; são órgãos com função de controle, contudo não correccional das políticas sociais, à base de anulação do poder político.

Continua o mesmo autor:

O conselho não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas pode obrigar o Estado a elaborar normas de Direito de forma compartilhada (...) em co-gestão com a sociedade civil. (...) Os conselhos devem se deter, também, sobre medidas que visem ao reordenamento institucional dos órgãos da administração pública responsáveis pela execução das políticas sociais dentro do seu campo específico de intervenção (...) Se tais medidas implicarem alterações de competência privativa do chefe do executivo, ou de seus auxiliares diretos, dependerão de homologação por essas autoridades públicas. Tudo o mais que tenha caráter de adequação ou reorientação e que expresse o exercício de competência prevista na lei de sua criação não necessita de homologação (exceção feita às deliberações dos conselhos de saúde) (MOREIRA, apud TATAGIBA, 2002, p. 50).

Em relação à composição desses conselhos, a legislação estabelece o respeito ao princípio da paridade entre Estado e Sociedade, como mecanismo de equilíbrio nas decisões. A representação governamental é feita, geralmente, por agentes públicos titulares de cargos de direção na Administração direta ou indireta, por responsáveis pelas áreas das políticas sociais, e por outros que atuem nas áreas afins, por indicação do chefe do Poder Executivo. Por sua vez a sociedade é representada por conselheiros escolhidos por seus pares, em fórum próprio, dentre as entidades e organizações não-governamentais prestadoras de serviço, de defesa

de direitos, movimentos, associações comunitárias, sindicatos, associação de usuários, devendo essa composição ser prevista por lei específica, de acordo com as particularidades de cada contexto. Geralmente, a representação dos usuários congrega entidades que atendem idosos, pessoas portadoras de deficiência e crianças e adolescentes. A função de conselheiro, por ser definida como atividade de 'relevância pública', não deve ser remunerada, exceção feita somente aos membros do conselho tutelar, vinculado à Política da Criança e do Adolescente. As reuniões do conselho devem ser abertas a comunidade que no entanto, não tem direito a voto. Quanto à dinâmica de funcionamento, cada conselho elabora seu próprio regimento interno que, depois de aprovado em plenário, é submetido à apreciação do chefe do Poder Executivo, que o aprova por meio de decreto (TATAGIBA, 2002).

Neste sentido, o modelo de gestão da Assistência Social preconizado pela LOAS – descentralizada, participativa, democrática – abre espaço para o exercício pleno do controle social pelos agentes e beneficiários da política correspondente. O controle social da Política de Assistência Social realizado pelos Conselhos de Assistência Social é exercido na e através da esfera pública, sendo fundamental o aprofundamento das possibilidades de constituição do público no âmbito da Assistência Social (RAICHELIS, 1997, p. 5)

Os conselhos de Assistência Social, de acordo com a LOAS, são parte integrante do sistema de Assistência Social, com caráter permanente e deliberativo em todos os níveis da federação. Por meio deles e das Conferências municipais, estaduais e federais, cumprir-se-ia o preceito constitucional da participação da sociedade na formulação e controle das políticas do setor. A seguir, recupera-se o que recomenda a referida Lei Orgânica da Assistência Social: "a organização da

Assistência Social tem como base as seguintes diretrizes: [...] participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis [...]” (Lei n. 8.742, art. 5º, § 2).

Como esclarece o mesmo documento:

O funcionamento das entidades e organizações de Assistência Social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso [...] a inscrição da entidade no Conselho Municipal de Assistência Social, [...] é condição essencial para o encaminhamento de pedido de registro e de certificado de entidade beneficente de Assistência Social junto ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) (Lei n. 8.742, art. 9º, § 3).

Tornados obrigatórios em vários níveis de definição das políticas, os conselhos foram considerados legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais para Estados e Municípios, constituindo-se então, como peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais. Sendo assim, Municípios, Estados e o Distrito Federal precisam se adequar a algumas exigências para o repasse dos recursos que provêm do Fundo Nacional de Assistência Social, tais como:

- instituição e funcionamento de Conselhos de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;
- instituição e funcionamento de Fundos de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;
- elaboração de Planos Plurianuais de Assistência Social;
- comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social.

Os conselhos gestores de políticas públicas são, portanto, espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e Sociedade Civil, de natureza

deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. A pluralidade na composição é o elemento que responde pela natureza pública e democrática desses novos arranjos deliberativos, em que a maior perspectiva está ligada à natureza pública dos acordos que os distingue das práticas clientelistas e das trocas de favores, acenando na direção da partilha de poder.

Os conselhos, enquanto espaços públicos democráticos, podem ser espaços capazes de romper com o tradicionalismo, o assistencialismo, o paternalismo, enfim, de romper com a relação autoritária entre o Estado e a Sociedade Civil no trato da Assistência Social. Podem configurar-se, então, em espaços plurais, ainda que contraditórios, onde Estado e Sociedade trabalhem juntos para reverter o quadro de exclusão e de desigualdade sócio-política que o país vem enfrentando.

No próximo item serão aprofundados alguns conceitos importantes para a discussão acerca do propósito central deste trabalho.

## 1.5 CATEGORIAS DE ANÁLISE

*Para que se possa aprofundar alguns conceitos inerentes à discussão da Assistência Social e do protagonismo dos CMASs na efetivação dessa política faz-se, a seguir, algumas considerações a respeito de temas que se entendem fundamentais nesse contexto, tais como, controle social, participação e representatividade.*

### 1.5.1 Controle Social

Ao discutir o conceito de controle social, Carvalho (1996b, p. 69) aponta que este é exercido sobre e na esfera pública, assim, em princípio todos os cidadãos são detentores do poder de controlar, ou seja, de apropriar-se, tanto pelo conhecimento, quanto pela participação das decisões e ações públicas.

Controle é, portanto, apropriação da ação pública desde dentro, alterando ou reforçando sua direção, impacto e resultados na produção do bem comum, no atendimento às necessidades básicas e aos direitos de todos os cidadãos. Neste sentido, a participação cidadã já é, em si, um exercício de controle (IDEM).

Através do controle social a sociedade se organiza formal e informalmente, não apenas para controlar os comportamentos individuais, mas, principalmente, para controlar as organizações públicas (OLIVEIRA, 1999).

Carvalho (1996a, p. 77) afirma ser necessário distinguir o controle social da mera fiscalização, onde "controle social é a apropriação da coisa pública por um conhecimento de dentro e pela participação" e ainda coloca uma questão decisiva, que é o acesso à informação. A autora esclarece ainda, que o município é o lugar privilegiado para o exercício do controle, pois "o controle social efetiva-se quanto mais perto estiver o cidadão da coisa pública".

Confirmando esta última colocação, Carvalho (1996b) salienta que são necessárias duas condições para que se dê concretude e legitimidade ao exercício do controle por todos os grupos, cidadãos, agentes e beneficiários da ação pública. A primeira delas é a de que o exercício do controle será tanto mais efetivo quanto mais próximas dos cidadãos estejam as decisões e as ações finalistas dessa política. Nesse sentido, a descentralização é necessária para que o exercício do controle seja um exercício natural e cotidiano na vida também cotidiana dos

cidadãos. Dessa maneira, o exercício do controle social tem estreita relação com o modelo de gestão das políticas, ou seja, se a gestão é autoritária, centralizada e hierárquica, dificilmente o cidadão 'comum' exercerá algum controle. Somente a gestão descentralizada, participativa e democrática abre espaço para o exercício pleno do controle social pelos agentes e beneficiários da política. É desse modo que a esfera pública local ganha importância e imprescindibilidade para o exercício do controle pleno. E a segunda condição é a de que o exercício do controle da ação pública precisa ter sua ancoragem na relação entre direitos e deveres, pois a cada direito correspondem deveres, e o dever se apresenta como uma obrigação moral de assegurar direitos, reconhecidos e legitimados na relação estado-sociedade-cidadão, que lhe correspondam. Por outro lado, não havendo esta correspondência entre direitos e deveres, o controle social se esvazia no seu significado e função essenciais.

Continuando a sua discussão, Carvalho (1996b) expõe ainda alguns limites e complicadores ao pleno exercício do controle social, na política de Assistência Social, como a modernidade capitalista que se organiza em torno de dois grandes sistemas: desigualdade e exclusão, onde aos excluídos está interditado o exercício do controle e, para os subordinados, reserva-se uma diminuta fatia do controle; a externalidade do controle exercido na sociedade brasileira, onde o controle exercido é ainda restrito a práticas de fiscalização e auditoria. Fiscaliza-se o cumprimento da lei, ou controla-se o uso (ou abuso) dos recursos alocados numa dada ação, valendo-se da auditoria como controle suficiente; a presença de percepções maniqueístas da relação estado-sociedade e da relação público-privado. Na visão maniqueísta só é bom aquilo que é feito pelas organizações não-governamentais, pois o Estado estaria comprometido com as elites e, portanto, suas ações junto aos



despossuídos seriam perversas, por serem excludentes e mantenedoras da desigualdade. Assim, se desresponsabiliza o Estado na sua função essencial de assegurar os direitos sociais dos cidadãos e, depois, mantém-se uma certa cumplicidade com serviços públicos precários, sem qualidade e sem compromisso com os cidadãos; coloca a questão da relação público-privado, pois, na política de Assistência Social, o privado também tem um caráter público. A rigor esta ação não é privatizável. A proteção social não é uma ação presa ao Estado, ela é exercida igualmente pelas comunidades e organizações de solidariedade da sociedade civil. Assim, a política de Assistência Social mantém uma rede numerosa de serviços públicos administrados por organizações sem fins lucrativos da sociedade civil; apresenta a viabilidade da política de Assistência Social, onde na realidade, esta política não ganhou visibilidade nos seus propósitos, conteúdos, serviços e resultados desejáveis, nem tampouco como dever do Estado e direito à proteção dos que a ela recorrem. E finalmente, situa os conselhos no exercício do controle social. Os conselhos organizados podem constituir-se em canais, por excelência, para o pleno exercício do controle social, se funcionarem como catalisadores dos interesses e demandas postas a estas políticas e se funcionarem como mesas de negociação, onde prevaleçam os direitos dos cidadãos que dela necessitam e não os interesses privados dos conselheiros. Porém, há em muitos conselhos uma reprodução dos interesses oligárquicos, corporativos, clientelísticos, que desvirtuam a direção da política pública.



### 1.5.2 Participação

No Brasil, a questão da participação política, segundo Gohn (2001) é um tema que já está presente desde o tempo de lutas da Colônia contra a metrópole, passando pelas lutas contra a escravidão e pelo sindicalismo anarquista nas primeiras décadas do século passado.

A participação política, estimulada por políticas públicas estatais, surge a partir da idéia da participação comunitária, enquanto um componente ideológico e prático do movimento dos centros comunitários de saúde norte-americanos. Ainda nos anos 50, também nos Estados Unidos, aparece a proposta de 'desenvolvimento da comunidade', onde

a participação era pensada como incorporação dos indivíduos em ações previamente elaboradas pelas autoridades ou grupos de missionários que desenvolviam programas assistenciais nas comunidades (GOHN, 2001, p. 50).

No Brasil, a participação dos indivíduos no processo de elaboração de estratégias e tomada de decisões em políticas públicas só aparece na década de 80, em atuações conjuntas com comunidades eclesiais de base, oposições sindicais, associações de moradores, etc. A participação popular, naquela época, foi definida, segundo Gohn (2001), como "esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlavam a vida em sociedade". Os agentes e os atores básicos da participação popular eram o povo, os excluídos do círculo de poder dominante. Tendo como objetivos centrais, o fim do regime militar e a volta de eleições livres, com legítimos representantes da sociedade civil, a temática da participação era associada a dois princípios básicos, estabelecer e ordenar o que reivindicar e que direitos conquistar e estabelecer formas de arregimentação de

forças políticas próprias que sustentassem as reivindicações e a conquista de direitos.

Ao final dos anos 1980, ascendem ao poder em várias cidades e no governo de alguns Estados, parcelas da oposição política às elites tradicionais brasileiras, o que possibilitou a requalificação da temática da participação. Participação comunitária e participação popular dão lugar a duas novas denominações, participação cidadã, onde a categoria central deixa de ser a comunidade ou o povo e passa a ser a sociedade, e participação social, que não representa um sujeito social específico, mas se constrói como um modelo de relação geral/ideal, na relação sociedade/Estado. No centro desta última, encontra-se o conceito de mobilização social que “passa a ser vista não como a aglutinação de pessoas para fins de protestos, manifestações públicas [...], mas como energias a serem canalizadas para objetivos comuns” (GOHN, 2001, p. 59).

Porém, assinala ainda a mesma autora, que todo esse processo de mudança no cenário da participação não tem acontecido de maneira espontânea e nem harmoniosa. Vale a pena destacar que já havia uma herança anterior acumulada de experiências de participação advinda do campo democrático e também, que foi necessário ter vontade política para que um novo espaço público, de caráter não-estatal fosse implantado.

Jovchelovitch, (1996, p. 53) ao enfatizar a importância da participação real da sociedade civil e do governo (em seus três níveis), na política de Assistência Social entende a participação real como “aquela que dá origem ao novo, que leva a rupturas da ordem social vigente [...] precisa ser feita envolvendo todos os atores sociais e retirando da cena o Estado – poder central – como tutelador, como forte ‘protetor’ do município neste processo”.

Através da participação os indivíduos poderão exercer sua cidadania, e no gozo de seus direitos civis e políticos, reivindicar e propor soluções para as questões encontradas no meio em que vivem, bem como acompanhar e fiscalizar as ações do governo, exercendo o controle social.

### 1.5.3 Representatividade

Resgatando a discussão acerca da representatividade, Bobbio (2000, p. 34) ao falar sobre a democracia representativa diz que esta

também nasceu da convicção de que os representantes eleitos pelos cidadãos estariam em condições de avaliar quais seriam os interesses gerais melhor do que os próprios cidadãos, fechados demais na contemplação de seus próprios interesses particulares.

Por sua vez, Madison (apud BOBBIO, 2000, p. 35) afirma que

a delegação da ação do governo a um pequeno número de cidadãos de provada sabedoria tornaria "menos provável o sacrifício do bem do país a considerações particularistas e transitórias" (grifo do autor).

Da mesma forma, pretende-se através da escolha de representantes<sup>2</sup> para comporem os conselhos gestores, que estes representem toda a população e não apenas a entidade ou organização a que esteja vinculado.

Dagnino (2002, p. 290) ao explorar aspectos mais complexos da representatividade afirma que

a questão da representatividade assume facetas variadas e/ou é entendida de formas diversas por parte dos vários atores.

---

<sup>2</sup> Entende-se por representante, quem representa os interesses de um grupo, classe social, povo, etc.

Exemplificando, a autora coloca que, no caso das ONG's, a representatividade parece se deslocar para o tipo de competência que possuem: o Estado as vê como interlocutoras representativas na medida em que detém um conhecimento específico que provém do seu vínculo com determinados setores sociais. Assim, enquanto portadoras dessa capacidade específica, muitas ONG's passam também a se ver como representantes da sociedade civil, num entendimento particular da noção de representatividade. Consideram ainda que sua representatividade vem do fato de que expressam interesses difusos na sociedade, aos quais dariam voz. Essa representatividade adviria então muito mais de uma coincidência entre esses interesses e os defendidos pelas ONG's do que de uma articulação explícita, ou relação orgânica, entre estas e os portadores destes interesses.

Dagnino (2002, p. 292) ressalta também que

a representatividade nos espaços públicos de interlocução com o Estado constitui um desafio cujas proporções têm provocado um amplo debate, [...], não apenas sobre as formas de assegurá-la como também sobre a avaliação do funcionamento desses espaços. A necessidade de articulação entre as organizações da Sociedade Civil tem sido apontada como uma forma de assegurar uma representatividade maior.

Sabe-se que a questão da participação na definição e gestão das políticas sociais é tida como elemento fundamental no processo de democratização das esferas governamentais, mas não é garantia do efetivo funcionamento de esferas como os conselhos gestores de políticas públicas.

A participação nos conselhos pode representar uma possibilidade concreta de exercício democrático na formulação e execução das políticas públicas, mas eles só se tornarão efetivamente eficazes se houver parceria entre o Estado e a Sociedade Civil.

Conforme dito anteriormente, é condição necessária para a implementação dos conselhos que Estado e sociedade tenham igual número de membros, ou seja, considera-se a paridade como condição preliminar para uma real disputa entre posições e interesses divergentes no interior dos conselhos, garantindo dessa forma a legitimidade e o equilíbrio no processo decisório.

Contudo, segundo Tatagiba (2002), a igualdade numérica entre sociedade e governo não é suficiente para garantir esse equilíbrio, pois pode-se observar algumas dificuldades na dinâmica de funcionamento dos conselhos, relacionados principalmente a dificuldade dos atores, tanto governamentais quanto não-governamentais, em lidar com a pluralidade, pois a busca pelo equilíbrio na representação dos interesses governamentais e não-governamentais deve ser construída no cotidiano das práticas e das articulações no interior dos conselhos. A paridade, portanto, parece inseparavelmente relacionada não apenas ao reconhecimento da legitimidade do "outro", mas também à capacidade de estabelecer com ele acordos eventuais em torno de demandas específicas; a relação entre os conselheiros governamentais e não-governamentais com suas entidades parece estar também relacionada à efetivação dos conselhos como espaços de representação plural e paritária. Nesse sentido, quanto mais forte a relação conselheiro-entidade que representa, maior a possibilidade de que diferentes interesses possam de fato se fazer representar nos conselhos, pois o distanciamento dos conselhos em relação às entidades sociais e aos órgãos da administração pública responsáveis pela execução das políticas traz como consequência a baixa visibilidade social dos conselhos.

A pouca qualificação dos conselheiros, tanto governamentais quanto não-governamentais, para o exercício de suas funções é considerada como um dos

principais entraves a uma efetiva participação nos conselhos. Esse problema da falta de capacitação atinge de forma diferenciada os distintos atores que participam dos conselhos. Se o acesso às informações e o próprio conhecimento quanto ao funcionamento da máquina administrativa colocam os conselheiros governamentais em vantagem em relação aos representantes da sociedade civil, entre estes últimos as diferentes capacidades também oferecem obstáculos à igualdade de participação nos processos deliberativos.

Sendo assim, Tatagiba (2002) afirma que a paridade

é um processo político que envolve a capacidade de construção de redes de solidariedade dentro e fora dos conselhos, de tal forma que seja possível reverter a tradicional prevalência dos interesses estatais e dos seus interlocutores habituais. Paridade na representação – ou a exigência da igualdade nas possibilidades de afetar o resultado da deliberação – concretiza-se à medida que os distintos atores envolvidos conquistam, e concedem, espaço para a expressão das diferenças. [...] não se trata apenas de boa-vontade, mas da necessária construção de estratégias voltadas a minorar os efeitos da desigualdade social nos processos dialógicos de tomada de decisão. A pluralidade se constitui como eixo importante de discussão na compreensão dos conselhos, não porque seu excesso oblitera a eficácia das decisões, mas ao contrário, porque é preciso problematizar as condições para que realmente os conselhos sejam espaços políticos de representação plural e paritária (TATAGIBA, 2002, P. 73).

Vê-se na representatividade dos conselheiros uma questão central para os conselhos, pois a transformação de uma estrutura societária, a construção de uma nova cultura política perpassa pelo rompimento com as práticas elitistas e antidemocráticas, sendo que a má atuação destes representantes põe em risco toda a estrutura democrática e solidifica representações e práticas conservadoras.

Até aqui se procurou problematizar as questões teóricas inerentes à compreensão do objeto de estudo. No capítulo que segue, serão apresentados os resultados da investigação realizada, para o que situa-se, inicialmente, a Microrregião do Tabuleiro, espaço geográfico aqui privilegiado.

## **2 O PAPEL DOS CONSELHOS DA MICRORREGIÃO DO TABULEIRO NA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DESCENTRALIZADO E PARTICIPATIVO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

### **2.1 LOCALIZANDO O ESPAÇO GEOGRÁFICO: MICRORREGIÃO DO TABULEIRO**

A microrregião geográfica do Tabuleiro está inserida na mesorregião da Grande Florianópolis e localiza-se a oeste da microrregião de Florianópolis, com uma área aproximada de 2.357 km<sup>2</sup>. Colonizada predominantemente por alemães e italianos, que se dedicavam principalmente às atividades agrícolas (policultura), merecem destaque, na microrregião do Tabuleiro, as culturas de fumo, cebola, feijão e milho, além da produção de grande quantidade de mel e cera de abelha. O setor secundário não é expressivo, e o setor terciário, face à inexistência de uma cidade de grande porte, volta-se apenas para as necessidades básicas da população, dependendo da prestação de serviços e do comércio de centros regionais como Florianópolis (SANTA CATARINA, 1991).

Essa microrregião compõe-se de cinco municípios: Águas Mornas, Alfredo Wagner, Anitápolis, Rancho Queimado e São Bonifácio.



### ÁGUAS MORNAS<sup>3</sup>

Em 1859 e começo de 1860, o Dr. Francisco Carlos de Araújo Brusque fez medir, a partir da confluência do rio do Cedro, no rio Cubatão, para cima, acompanhando os cursos desses dois, duas linhas coloniais. Esse terreno, escolhido pelo Governador da Província por ter recebido aviso de que o Governo Imperial iria remeter para a província 40 famílias alemãs, distava 5 Km da barra do rio dos Bugres, começo da Colônia Santa Isabel, e 48 Km da Capital sobre a estrada de Lages, e recebeu inicialmente o nome de Teresópolis. Os primeiros colonos chegaram às terras em 03 de junho de 1860. À primeira expedição seguiram-se outras, de modo que, no ano seguinte, a colônia contava com 622 habitantes.

Através da Resolução nº 3, de 13 de dezembro de 1961, foi criado o município de Águas Mornas. A origem do nome Águas Mornas provém, de fontes termais existentes na localidade.

O município de Águas Mornas possui uma área de 302 km<sup>2</sup> e está situado a uma latitude de 27° 41' 38 "e longitude de 48° 49' 25" de Greenwich. A altitude é de 70 m acima do nível do mar. O relevo é constituído de superfícies planas, onduladas e montanhosas. O clima do município classifica-se como mesotérmico úmido, sem estação seca, com verões quentes.

---

<sup>3</sup> FONTE:

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado de Coordenação Geral e Planejamento. Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e do Turismo. Centro de Apoio à Pequena e Média Empresa de Santa Catarina. **Programa Integrado de Desenvolvimento Sócio Econômico: Diagnóstico Municipal de Águas Mornas.** Florianópolis (SC): IOESC, 1990.

SEBRAE; FIESC. **Guia Industrial de Santa Catarina.** Florianópolis: 1995.

SIQUEIRA, D. de J. et. al. **Um passeio pela Grande Florianópolis: homenagem aos 500 anos do Brasil.** Florianópolis: Papa-livro, 1999. 352 p.



A população, na sua grande maioria descendente de alemães, segundo dados do IBGE (2000), é de 5.390 habitantes, sendo que a maior parte ainda mora no campo. As religiões predominantes na cidade são a católica e a luterana.

Em Águas Mornas, a predominância de pequenas propriedades contribuiu sobremaneira para que os agricultores fossem buscar na agricultura de hortifrutigranjeiros a saída para a exploração da terra. Porém, boa parte das terras do município integra o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro e não são passíveis de exploração econômica. Também vem se notando que a cada ano diminuem as terras agricultáveis, que são substituídas pela exploração imobiliária. Percebe-se ainda um grande número de pessoas que se desloca diariamente para a Capital do Estado para trabalhar e de jovens que o fazem para freqüentar colégios e universidades.

Finalmente, merece destaque, o turismo decorrente do aproveitamento das águas termais existentes em vários pontos do município, que vem se estruturando, garantindo bons níveis na geração de riquezas na economia municipal.

ALFREDO WAGNER<sup>4</sup>

A primeira tentativa de explorar o sertão e planalto serrano data de 1787. Entretanto, a efetiva colonização data de 1853, quando o Imperador D. Pedro II, pelo

<sup>4</sup> FONTE:

ALFREDO WAGNER. **Plano Plurianual de Assistência Social: 2002-2005.**

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado de Coordenação Geral e Planejamento. Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e do Turismo. Centro de Apoio à Pequena e Média Empresa de Santa Catarina. **Programa Integrado de Desenvolvimento Sócio Econômico: Diagnóstico Municipal de Alfredo Wagner.** Florianópolis (SC): IOESC, 1990.

SIQUEIRA, D. de J. et. al. **Um passeio pela Grande Florianópolis:** homenagem aos 500 anos do Brasil. Florianópolis: Papa-livro, 1999. 352 p.

decreto nº 1.255 de 08 de novembro, cria a Colônia Militar de Santa Tereza (nome dado em homenagem a Imperatriz) a meio caminho entre a sede da Província e os campos de Lages, às margens da antiga estrada. Esta colônia além de ser um posto de colonização agrícola era também um destacamento militar para servir de barreira às incursões de índios.

Em 21 de dezembro de 1961, Alfredo Wagner foi elevado à categoria de município. Sua instalação deu-se no dia 29 do mesmo mês, de acordo com o decreto nº 868, passando a denominar-se Alfredo Wagner (antes o lugar era chamado Barracão), em homenagem a um dos Senhores que trabalharam pelo município e sua emancipação política.

O município de Alfredo Wagner está situado na região dos Campos de Lages e cabeceiras do vale do Rio Itajaí do Sul e possui uma área de 733,4 Km<sup>2</sup>. O relevo é constituído de superfícies onduladas e montanhosas. O clima do município classifica-se como mesotérmico úmido, sem estação seca, com verões frescos.

Segundo o censo de 2000, Alfredo Wagner conta com uma população de 8.824 habitantes, sendo que destes apenas 2.471 habitantes vivem na área urbana e o restante na área rural. Quanto à religião é predominante a religião católica, seguida da luterana. Outras crenças em menor escala também atuam na cidade.

Quanto ao sistema econômico, o município tem sua economia sustentada na produção agropecuária e extrativa, sendo que o meio urbano possui comércio e prestação de serviços influenciados pelo desempenho da produção rural. A cultura da cebola é a principal atividade agrícola, mas há também o cultivo de fumo, milho, feijão. Além disso, o município desenvolve atividades na pecuária, destacando-se na criação de gado de corte e de leite, na apicultura com a produção de mel e na piscicultura. Na área industrial, o parque ainda é incipiente, há poucas empresas que

trabalham com a transformação da madeira, fabricação de móveis, serrarias e cerâmicas.

A falta de oportunidades que signifiquem uma ascensão social e econômica das famílias tem provocado um êxodo rural preocupante e as famílias mudam-se para municípios vizinhos em busca de melhores oportunidades de renda e trabalho.

### ANITÁPOLIS<sup>5</sup>

Do Vale do Braço do Norte, Anitápolis foi a última a ser povoada, pois o território constituía-se em sertão montanhoso, onde não seria possível a colonização espontânea devido a absoluta falta de vias de comunicação e a dificuldade extrema de sua construção, em meio as altas montanhas e profundos e estreitos vales. Foi assim que em 1907 o Governo decidiu abrir um Núcleo Colonial para acolher imigrantes europeus. Mas só em 1911 os imigrantes começaram a ser dirigidos para aquela região.

O antigo Núcleo Colonial foi fundado com o nome de Anitápolis, em homenagem ao nome glorioso de Anita Garibaldi, a grande heroína de dois mundos. O município foi criado pela Resolução nº 2 de 13 de dezembro de 1961 e instalado a 29 de dezembro do referido ano.

---

<sup>5</sup> FONTE:

ANITÁPOLIS. **Plano Plurianual de Assistência Social**: 2002-2005.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado de Coordenação Geral e Planejamento. Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e do Turismo. Centro de Apoio à Pequena e Média Empresa de Santa Catarina. **Programa Integrado de Desenvolvimento Sócio Econômico**: Diagnóstico Municipal de Anitápolis. Florianópolis (SC): IOESC, 1990.

SIQUEIRA, D. de J. et. al. **Um passeio pela Grande Florianópolis**: homenagem aos 500 anos do Brasil. Florianópolis: Papa-livro, 1999. 352 p.

O município de Anitápolis, situado no Vale do Braço do Norte, possui uma área de 582 Km<sup>2</sup> e uma altitude de 600 m. O relevo é acidentado topograficamente, sendo seu território formado por grandes vales, o que origina diversas serras e picos. O clima do município classifica-se, como os demais da região, como mesotérmico úmido, com ocorrência de fortes geadas no inverno.

A população de Anitápolis é constituída em sua maioria por descendentes de europeus, principalmente de origem alemã e tem uma população de aproximadamente 3.228 habitantes, sendo que a maioria vive na zona rural.

Anitápolis tem sua atividade econômica fundamentada em culturas agrícolas (cebola, batata, milho, tomate), pecuária (bovinos de corte e leite, suínos, caprinos e aves) e apicultura (mel e cera de abelha). A extração vegetal, que era ponto de apoio da indústria e dos agricultores que trabalhavam na produção de carvão vegetal, deixou de ser economia ativa com a proibição das Leis Federais. O relevo, acidentado topograficamente, dificulta a agricultura em grande escala e a exploração de animais de grande porte, como a bovinocultura.

No setor secundário Anitápolis vem demonstrando um desempenho fraco pelo reduzido número de empresas existentes. O município sofre com a falta de acessos, motivo que retardou o processo de colonização e que insiste em obstruir o desenvolvimento econômico local, o que não contribui para a instalação de novas indústrias. O pequeno parque industrial é constantemente ameaçado pela falta de estrutura urbana rodoviária e conseqüente dificuldade de escoar a produção, trazendo como conseqüência poucas oportunidades de emprego para a população e assim o crescimento negativo de Anitápolis.

## RANCHO QUEIMADO<sup>6</sup>

Com a necessidade de abrir um caminho mais curto entre o Planalto Serrano e o Litoral do Estado, em 1787 abriu-se uma estrada que ligava os dois pontos, a então chamada "Picada do Alferes". Na região existia um velho rancho onde os tropeiros passavam seus pernoites, próximo de um lugar onde os animais se alimentavam e descansavam. Em uma das viagens em que os tropeiros vinham do litoral eles encontraram o velho rancho em chamas, resultado de uma ventania e de brasas deixadas por descuido. Foi a partir deste episódio que o local passou a ser chamado de Rancho Queimado. Em 08 de novembro de 1962, através da Lei nº 850 foi efetivamente instalado o município, com o mesmo nome.

O município de Rancho Queimado possui uma área de 288 Km<sup>2</sup> e está situado a uma altitude de 800 m. O relevo é constituído de superfícies planas, onduladas e montanhosas. O clima classifica-se como mesotérmico úmido, com ocorrência de fortes geadas no inverno.

A população de Rancho Queimado é de aproximadamente 2.650 habitantes, sendo que a maioria descende de alemães e vivem na zona rural. As religiões predominantes no município são a Católica e a Luterana.

O município tem sua atividade econômica fundamentada nas culturas agrícola e pecuária, as quais são desenvolvidas em pequenos estabelecimentos,

---

<sup>6</sup> FONTE:

RANCHO QUEIMADO: RECANTO DOS ENCANTOS. **Diário Catarinense**, Florianópolis, 24 jul. 2002. Informativo publicitário.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado de Coordenação Geral e Planejamento. Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e do Turismo. Centro de Apoio à Pequena e Média Empresa de Santa Catarina. **Programa Integrado de Desenvolvimento Sócio Econômico: Diagnóstico Municipal de Rancho Queimado**. Florianópolis (SC): IOESC, 1990.

SIQUEIRA, D. de J. et. al. **Um passeio pela Grande Florianópolis**: homenagem aos 500 anos do Brasil. Florianópolis: Papa-livro, 1999. 352 p.

destacando-se a produção de milho, cebola, batata, feijão e morango. Além da pecuária de leite e de corte, destaca-se ainda uma das melhores produções de mel do Estado. Com participação na economia local tem-se a industrialização que concentra empresas nos setores de bebidas, serrarias, cerâmicas e laticínios.

O turismo vem se desenvolvendo com a oferta de diversos atrativos naturais (trilhas ecológicas, rios, cascatas, etc.) e turísticos (Casa de Campo do Ex-Governador Hercílio Luz, museu, etc.), além da gastronomia e dos artesanatos. Nos últimos anos o município vem se destacando como área de lazer e descanso especialmente de moradores de Florianópolis, que tem construído sítios e casas de campo para passar as férias e finais de semana.

O município de Rancho Queimado é mais uma cidade que teve crescimento negativo nos últimos anos, provocado pelo êxodo rural e urbano para outros municípios maiores, onde as pessoas vão em busca de oportunidades de renda e trabalho ou mesmo para freqüentar colégios e universidades e acabam não voltando para o município justamente pela falta de oportunidades.

## SÃO BONIFÁCIO<sup>7</sup>

A colonização de São Bonifácio teve início em 1864, com a chegada dos primeiros imigrantes vindos da Westphália, região da Alemanha, nascendo daí o nome do município, em homenagem ao santo padroeiro daquela região. São

---

<sup>7</sup> Fonte:

PÃO DE MILHO E TRADIÇÃO EM SÃO BONIFÁCIO. **O Estado**, Florianópolis, 18 e 19 abr. 1998. p. 14.

SIQUEIRA, D. de J. et. al. **Um passeio pela Grande Florianópolis**: homenagem aos 500 anos do Brasil. Florianópolis: Papa-livro, 1999. 352 p.

Bonifácio foi emancipado em 23 de agosto de 1962, através da Lei nº 840 e sua instalação aconteceu em 29 de dezembro de 1962 pelo Decreto 2.327.

O município de São Bonifácio possui uma extensão territorial de 452 Km<sup>2</sup> e uma altitude de 410 m. Seu relevo é escudo cristalino e o clima do município é subtropical úmido.

A população de São Bonifácio, segundo o censo de 2000 é de aproximadamente 3.218 habitantes, sendo que a maioria deles descende de alemães, que vive também em maioria na zona rural. Os habitantes de São Bonifácio são predominantemente católicos, mas muitas famílias professam a fé luterana.

O município tem sua economia voltada essencialmente para a produção agrícola, com destaque para a apicultura e para a pecuária de leite e corte. Há grandes áreas utilizadas com plantações de hortaliças. Planta-se milho, feijão, cebola e fumo. Na área industrial, há empresas que trabalham com a transformação da madeira (serrarias), usinas de laticínios e fábrica de embutidos.

Para melhor compreender a realidade dos municípios estudados, consultou-se a obra de Pochmann e Amorim (2003), que ao analisarem a exclusão social no Brasil constataram que cerca de 42% do total de municípios, equivalendo a 21% da população brasileira, vive em localidades associadas à situação de exclusão social. Por outro lado, apenas cidadãos de 200 municípios (3,6% do total), representando 26% da população, residem em áreas que apresentam padrão de vida adequado.

Neste estudo foram considerados três grandes temas que configuram os componentes da exclusão/inclusão social ou de risco de exclusão/inclusão social. O primeiro deles foi chamado Padrão de Vida Digno, no qual procurou-se observar, por



meio de três indicadores, a porcentagem de chefes de família pobres no município, a quantidade de trabalhadores com emprego formal sobre a população em idade ativa, e uma *proxi* do índice de desigualdade de renda, calculado pela razão entre a quantidade de chefes de família que ganham acima de dez salários mínimos sobre o número de chefes de família que ganham abaixo disso, as possibilidades de bem-estar material da população dos municípios. O segundo tema, Conhecimento, buscou quantificar a participação da população no legado técnico-cultural da sociedade por meio dos indicadores “anos de estudo do chefe de família” e “alfabetização da população acima de cinco anos de idade”. O terceiro e último tema, Risco juvenil, por meio dos indicadores “participação de jovens de 0 a 19 anos na população” e da taxa “homicídios por cem mil habitantes”, buscou captar a realidade caótica e, por vezes, desesperançada em que vivem os jovens do país (POCHMANN, 2003).

Este processo investigativo resultou na publicação do “Atlas da Exclusão Social no Brasil”, do qual extraíram-se algumas informações para que se pudesse fazer um comparativo das condições sociais dos municípios que são objeto deste estudo com outras diferentes unidades da Federação, o que resultou no quadro abaixo:



TABELA 1 – Comparativo das Condições Sociais dos Municípios<sup>8</sup>

RG	UF	MUNICÍPIO 2000	POSIÇÃO NO 'RANKING' a partir da melhor situação	ÍNDICE DE POBREZA	ÍNDICE DE JUVENTUDE	ÍNDICE DE ALFABETIZAÇÃO	ÍNDICE DE ESCOLARIDADE	ÍNDICE DE EMPREGO FORMAL	ÍNDICE DE VIOLÊNCIA	ÍNDICE DE DESIGUALDADE	ÍNDICE DE EXCLUSÃO SOCIAL <sup>9</sup>
SE	SP	São Caetano do Sul	1º	0,886	0,969	0,949	0,878	0,740	0,908	0,786	0,864
S	SC	Florianópolis	3º	0,870	0,799	0,932	0,961	0,578	0,962	0,748	0,815
SE	SP	Adamantina	200º	0,731	0,834	0,880	0,630	0,185	0,989	0,198	0,601
SE	SP	Santa Lúcia	1000º	0,721	0,668	0,823	0,446	0,249	0,953	0,061	0,529
S	SC	São Bonifácio	1242º	0,549	0,843	0,912	0,486	0,080	1,000	0,046	0,515
S	SC	Rancho Queimado	1304º	0,636	0,742	0,841	0,439	0,095	1,000	0,081	0,512
S	SC	Alfredo Wagner	1406º	0,709	0,632	0,824	0,434	0,075	1,000	0,119	0,507
S	SC	Águas Mornas	1481º	0,636	0,725	0,874	0,448	0,070	1,000	0,060	0,504
S	SC	Anitápolis	1653º	0,559	0,768	0,826	0,410	0,077	1,000	0,076	0,495
SE	SP	Mesópolis	2000º	0,480	0,780	0,777	0,378	0,125	1,000	0,036	0,478
CO	GO	Cocalzinho de Goiás	3000º	0,442	0,587	0,779	0,365	0,044	0,945	0,055	0,419
NE	BA	Santaluz	4000º	0,214	0,527	0,639	0,254	0,041	1,000	0,024	0,352
SE	MG	Indaial	5000º	0,150	0,496	0,574	0,159	0,012	1,000	0,012	0,314
N	AC	Jordão	5507º	0,139	0,115	0,276	0,134	0,025	1,000	0,013	0,230

Fonte: POCHMANN, M.; AMORIM, R. (org.) **Atlas da exclusão social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

Analisando cada um dos indicadores considerados para o cálculo do Índice de Exclusão Social percebe-se, em relação aos municípios da Microrregião do Tabuleiro, que:

1. No que diz respeito ao indicador que mede a pobreza, verifica-se que os municípios exibem uma participação considerável de chefes de família com rendimentos abaixo da linha que define a pobreza, destacando-se os municípios de São Bonifácio (0,549) e Anitápolis (0,559), com os menores índices.
2. No que se refere ao indicador Índice de Juventude, que mensura a participação de cidadãos com até 19 anos de idade no total da população, percebe-se uma parcela restrita de cidadãos, o que aponta, ainda que de

<sup>8</sup> Com o objetivo de se fazer um comparativo entre os índices, resgatou-se, além dos municípios aqui privilegiados, os municípios de melhor colocação no país e no estado de Santa Catarina, e outros cujos índices são mais baixos, incluindo o município que apresentou o pior Índice de Exclusão Social.

<sup>9</sup> Índice de Exclusão Social: o índice varia de zero a um; as piores condições de vida equivalem a valores próximos a zero, enquanto as melhores situações sociais estão próximas de um; os municípios com índice superior a 0,6 apresentam padrão de vida adequado.

forma indireta, para a existência de famílias com número restrito de membros, compostas por poucas crianças e jovens, e que apresentam maior expectativa de vida. Onde há maior concentração de jovens, maior é a vulnerabilidade destes ao mundo do crime, o que significa que Índice de Juventude favorável, ou próximo de 1,000, traduz maior nível de inclusão, caso dos municípios pesquisados. Com relação a este aspecto, destacam-se os municípios de São Bonifácio e Alfredo Wagner com os melhores índices, 0,843 e 0,768, respectivamente.

3. No que tange ao indicador que afere a existência de analfabetismo, nota-se que nestes municípios se verifica uma diminuta proporção de chefes de família analfabetos, com índice oscilando entre 0,824 (Alfredo Wagner) e 0,912 (São Bonifácio).
4. No que diz respeito ao indicador que mede o nível de instrução dos chefes de família, verifica-se uma grande participação de chefes com pouca escolaridade, destacando-se os municípios de São Bonifácio (0,486) e Águas Mornas (0,448), com os melhores índices.
5. Quanto ao indicador que mensura a participação dos assalariados em ocupações formais no total da população em idade ativa, percebe-se que essas cidades apresentam diminuta participação deste tipo. Os índices variam entre 0,070 (Águas Mornas) e 0,095 (Rancho Queimado). Ainda que de maneira indireta, isso aponta para uma das marcas da exclusão social própria de cidades onde o mercado de trabalho assalariado nunca chegou a se estruturar minimamente. Esse é o indicador que mais interfere no índice de exclusão dos municípios desta região e que por certo mais contribuiu para determinar a posição destes no ranking da pesquisa.

6. No que tange ao indicador que afere a violência, nota-se que nestes municípios esta é uma questão que não apresenta números elevados, pois todos os municípios apresentaram o índice máximo (1,000). Isso confirma o peso do Índice Juventude, que é positivo na região, ou seja, indicativo de pouca densidade populacional desse segmento e menor vulnerabilidade ao crime.
7. Quanto ao indicador que mensura a desigualdade, calculado pela razão entre a quantidade de chefes de família que ganham acima de dez salários mínimos sobre o número de chefes de família que ganham abaixo disso, percebe-se que estes municípios apresentam um elevado grau de desequilíbrio entre os chefes de grupos familiares situados nos extremos da distribuição de renda. Neste aspecto pode-se destacar São Bonifácio com o índice mais baixo (0,046) e Alfredo Wagner com o mais alto índice (0,119).
8. No que tange ao Índice de Exclusão Social, que é uma síntese de todos os indicadores anteriores, percebe-se que todos os municípios em questão neste estudo apresentam um índice que varia de 0,515 a 0,495 e, portanto abaixo do índice (0,6) que considera o município em situação de inclusão social. O município de São Bonifácio apresenta o índice de exclusão social de 0,515 e sua colocação no ranking é 1242º, Rancho Queimado, por sua vez, está em 1304º no ranking, com o índice 0,512. Alfredo Wagner ocupa a 1406º posição no ranking apresentando o índice 0,507, logo em seguida aparece o município de Águas Mornas com o índice 0,504, ocupando a 1481º posição no ranking. Finalmente, o município de Anitápolis, ocupando a 1653º posição no ranking e apresentando o índice de exclusão social 0,495.

No item que segue serão esclarecidos os procedimentos metodológicos adotados no processo investigativo.

## 2.2 PERCURSO METODOLÓGICO

A preocupação central dessa investigação foi desvelar o papel dos Conselhos Municipais de Assistência Social da Microrregião do Tabuleiro na efetivação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. Para tanto, partiu-se da seguinte indagação:

- Como os Conselhos Municipais de Assistência Social da Microrregião do Tabuleiro vem desempenhando seu papel no sentido de efetivar o Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social?

Com base neste questionamento, definiu-se como objetivos:

- Analisar o desempenho dos CMASs na condução da política de Assistência Social;
- Identificar como se dá o exercício do controle social da Assistência Social;
- Identificar como se efetivam a participação e a representatividade nos referidos conselhos.

Definiu-se como universo de investigação os cinco municípios que compõem a Microrregião do Tabuleiro, por ser esta região já conhecida da acadêmica, o que facilitaria, assim, o acesso e o contato para a coleta de dados. São eles: Águas Mornas, Alfredo Wagner, Anitápolis, Rancho Queimado e São Bonifácio.

Para o estudo proposto utilizou-se a abordagem qualitativa que “parte do fundamento que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma

interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito" (CHIZZOTI, 1998, p. 79). Neste sentido, o conhecimento não se resume a um conjunto de fenômenos isolados e ligados por teorias explicativas, mas refere-se a um conjunto de dados que expressam "uma complexidade de oposições, de revelações e de ocultamentos" (CHIZZOTI, 1998, p. 84). Nesta perspectiva, o objeto é compreendido como "possuído de significações e relações que sujeitos concretos criam em suas ações" (CHIZZOTI, 1998, p. 79). Quanto ao pesquisador, não é um mero relator, mas assume o compromisso de explicitar o significado dos fenômenos postos pela realidade. Fez-se uso da técnica de análise documental e utilizou-se como fonte para coleta de dados, os registros dos conselhos, ou seja, atas das sessões, portarias e ou decretos que nomeiam os conselheiros e as leis municipais de criação dos conselhos.

A pesquisa iniciou na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e da Família, onde se teve acesso a atas de reuniões, portarias e ou decretos que nomeiam os conselheiros e as leis municipais de criação dos conselhos. Posteriormente percebeu-se a necessidade de mais informações, então se seguiram contatos telefônicos com as Prefeituras a fim de localizar conselheiros e ou Assistentes Sociais, com quem se pudesse articular o acesso ao material necessário, a quem se informava os objetivos da pesquisa e ressaltava-se a importância da contribuição dos mesmos. Encontrou-se muito mais disponibilidade do que receio em fornecer os dados, expressa pela postura já construída de que o conselho é público, assim como a sua documentação. Inclusive manifestou-se o interesse em ter acesso aos resultados, compromisso que se assumiu com todos os CMASs.

Tão logo se teve acesso à documentação, realizou-se a leitura das leis municipais para familiarização com dados de realidade úteis a compreensão da dinâmica encontrada nas atas. Basicamente fez-se uso das leis municipais de criação dos conselhos, das atas de reuniões ordinárias e extraordinárias e de portarias ou decretos que nomeiam os conselheiros. Nas leis municipais levantaram-se as datas de criação dos conselhos, as competências, a periodicidade das reuniões, a referência aos conselheiros e a composição, isto é, as áreas governamentais e as organizações não-governamentais cujos representantes compõem o CMAS. Com relação às atas, empreendeu-se uma busca minuciosa voltada para a identificação das demandas que mereceram a atenção dos conselhos no período compreendido entre janeiro de 2000 e maio de 2003.

Durante a análise tentou-se captar o máximo possível de dados e informações, considerando a complexidade da realidade. Ressalta-se também que a pesquisa teve como fonte de coleta de dados os registros efetuados pelos conselhos, que são as atas das sessões, as portarias e ou decretos que nomeiam os conselheiros e as leis municipais de criação dos conselhos, o que não expressa, necessariamente, a totalidade das ações dos CMASs face aos limites que podem estar presentes na elaboração da documentação. De qualquer forma, as informações obtidas foram suficientes para a consecução dos objetivos da pesquisa e acredita-se que esta primeira aproximação poderá lançar luzes sobre novos estudos para o aprofundamento da questão.

## 2.3 OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA MICRORREGIÃO DO TABULEIRO: UMA ANÁLISE PRELIMINAR

Os dados que serão explicitados a partir de agora dizem respeito aos conselhos dos municípios de Águas Mornas, Alfredo Wagner, Anitápolis, Rancho Queimado e São Bonifácio que participaram desta pesquisa fornecendo o material necessário para a coleta de dados.

Nesta aproximação com a realidade dos conselhos levantaram-se alguns dados que serão tratados em seguida. São eles, a criação dos CMASs, suas competências e o cumprimento da agenda prevista, o cumprimento do dispositivo legal quanto à periodicidade de reuniões, a composição dos conselhos e finalmente fez-se um levantamento da nomenclatura que recebem as Instâncias Coordenadoras das políticas municipais de Assistência Social.

Para efeito de apresentação os resultados serão agrupados através dos seguintes temas:

- A criação dos Conselhos Municipais de Assistência Social;
- Competências dos CMASs e cumprimento da agenda prevista;
- O cumprimento do dispositivo legal quanto à periodicidade de reuniões;
- Composição dos Conselhos Municipais de Assistência Social da Microrregião do Tabuleiro;
- Instâncias Coordenadoras das Políticas Municipais de Assistência Social.



### 2.3.1 A Criação dos Conselhos Municipais de Assistência Social

O princípio da descentralização político-administrativa previsto na Constituição de 1988, como já mencionado anteriormente, demarca uma nova ordem na sociedade brasileira, a partir do momento que à sociedade é garantido o direito de formular e controlar políticas, provocando um redirecionamento nas tradicionais relações entre Estado e sociedade. O sistema descentralizado e participativo da Assistência Social é constituído pelas entidades e organizações de Assistência Social e por um conjunto de instâncias deliberativas, de caráter permanente e composição paritária entre Governo e sociedade, os conselhos. É através destes conselhos que cumprir-se-ia o preceito constitucional da participação da sociedade na formulação e controle das políticas do setor.

Tornados obrigatórios em vários níveis de definição das políticas, os conselhos foram considerados legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais para Estados e municípios, constituindo-se então, como peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais.

Com relação à criação dos Conselhos Municipais de Assistência Social encontra-se a seguinte situação nos municípios pesquisados:

TABELA 2 – Datas de Criação dos CMASs na Microrregião do Tabuleiro

MUNICÍPIO	LEI MUNICIPAL Nº	DATA
Águas Mornas	504	11/04/1996
Alfredo Wagner	334	04/12/1996
Anitápolis	383	23/12/1996
Rancho Queimado	962	12/11/1996
São Bonifácio	878	28/06/1996

Fonte: Leis Municipais que criam os Conselhos Municipais de Assistência Social dos Municípios da Microrregião do Tabuleiro/SC.



O ano de 1995 foi marcado por ampla mobilização em torno da I Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em novembro em Brasília, e que foi precedida pelas conferências municipais e estaduais (TAPAJÓS e OLIVEIRA, 1999). A descentralização é diretriz fundamental para que se efetive o novo modelo previsto para a gestão da Assistência Social. Percebe-se então, que o processo de descentralização em Santa Catarina se desenvolve, ao mesmo tempo, em todo o Estado, procurando cumprir o que determina a LOAS em seu artigo 17, ou seja, que os conselhos deverão ser instituídos, também pelos municípios, mediante lei específica.

A mobilização para a implantação dos conselhos na microrregião do Tabuleiro iniciou logo após a aprovação da Lei 10037 de 26 de dezembro de 1995, que cria o Conselho Estadual de Assistência Social do estado de Santa Catarina<sup>10</sup>, que foi instalado em março de 1996. Esta instalação imprimiu um novo rumo ao movimento pela Assistência no Estado. Paralelamente, a aprovação da Resolução CEAS nº 010 de novembro de 1996, que define os critérios de partilha dos recursos do FEAS para os municípios (PEREIRA, 1997), também contribuiu para o desenvolvimento desse processo nos municípios. Por um lado este dado é bastante positivo, pois demonstrou a existência na região, de atores sociais atentos e dispostos a implementar a nova legislação. Por outro lado, é preciso reconhecer que as discussões e o entendimento sobre esta política ainda eram incipientes. Resulta daí que o sistema descentralizado foi instalado de forma acelerada e praticamente simultânea em todo o Estado, o que não significa que seu caráter democrático e participativo tenha se solidificado de forma semelhante em todas as suas

---

<sup>10</sup> Sobre o processo de descentralização da Assistência Social em Santa Catarina consultar: TAPAJÓS, L. M. S.; OLIVEIRA, H. M. J. de. O processo de descentralização da política de Assistência Social em Santa Catarina: realidade e análise preliminar. In: **A caminho da cidadania**: 5 anos da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social. Florianópolis: Ed. OAB/SC, 1999. p. 15-30.

microrregiões. A microrregião analisada, pode-se concluir, acompanhou o ritmo de instalação dos conselhos presente em todo o Estado, denotando observância ao cumprimento do preceito legal. Pois como expressa o artigo 30 da LOAS é condição para o repasse dos recursos referentes à Assistência Social que os Municípios, Estados e o Distrito Federal comprovem a efetiva instituição e funcionamento de Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil, Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social, elaboração de Plano de Assistência Social e comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social.

### 2.3.2 Competências dos CMASs e Cumprimento da Agenda Prevista

Nas leis que criam os CMASs pesquisadas, encontra-se a descrição das competências destes conselhos, que serão detalhadas a seguir:

- Definir as prioridades da política de Assistência Social;
- Estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social;
- Aprovar a política municipal de Assistência Social;
- Atuar na formação de estratégias e no controle da execução da política de Assistência Social;
- Propor e acompanhar critérios para a programação e para a execução financeira e orçamentária do Fundo Municipal de Assistência Social e fiscalizar a movimentação e a aplicação de recursos;

- Definir critérios de qualidade para a celebração de contratos ou convênios e formas de execução para programas e projetos na área de Assistência Social;
- Elaborar e aprovar seu regimento interno;
- Zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social;
- Convocar, ordinariamente, a cada dois anos, ou extraordinariamente, por maioria absoluta dos seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;
- Acompanhar e avaliar a gestão de recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados.

O município de Rancho Queimado acrescenta a estas, mais duas competências:

- Normatizar as inscrições das entidades e organizações de Assistência Social, cuja área de atuação se limite ao município, visando acompanhar as ações e o cadastramento das entidades;
- Divulgar as deliberações sobre a Política Municipal de Assistência Social.

Já os demais municípios acrescentam as primeiras:

- Acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência prestados à população pelos órgãos, entidades públicas e privadas no município.

Finalmente, o município de Alfredo Wagner adiciona ainda uma última:

- Aprovar critérios de concessão e valor de benefícios eventuais.

Analisando as atas dos CMASs do período de janeiro de 2000 a maio de 2003 percebeu-se a presença de alguns assuntos que denotam em que medida os

CMASs cumprem seu papel. Para realizar a análise proposta rastreou-se as 69 atas das reuniões ordinárias e extraordinárias realizadas pelos CMASs e listou-se todos os assuntos presentes que totalizaram 67 itens. Desse processo resultou o quadro abaixo:

TABELA 3 – Conteúdo das Atas das Reuniões realizadas no período de Janeiro de 2000 a Maio de 2003

CONTEÚDO DAS ATAS ASSUNTOS PREDOMINANTES	FREQÜÊNCIA (Nº)				
	2000	2001	2002	2003	Total
Leitura e aprovação das atas	16	30	17	6	69
Discussão aprovação Plano Plurianual Assistência Social	3	1	2		6
Escolha de representantes para CMAS		1	1		2
Formação de diretoria do CMAS		2			2
Avaliação de pedido de inscrição de Entidades	1		2		3
Discussão e aprovação de Convênios		2			2
Discussão sobre Plano Plurianual de Assistência Social			1		1
Estudo de normas para registro de Entidades			1		1
Análise a aprovação de Relatório de Gestão	1	3	1	2	7
Aprov. reformulação planilha P. Plu. Assistência Social				1	1
Responder formulário pesquisa sobre 10 anos da LOAS				3	3
Visita creche para conhecer suas necessidades		1			1
Reivindicação para criação da APAE		2			2
Discussão Conferência Municipal Assistência Social		1			1
Esclarecimentos sobre reforma na creche		2			2
Discussão sobre Conselho do Idoso		1			1
Discussão sobre trabalho com Idosos		1			1
Discussão sobre Programas do Governo Federal		3		1	4
Reivindicação de Assistente Social para Município		2			2
Reivindicação Secretaria específica da Assistência Social				1	1
Cadastro de pessoas e famílias carentes	1	1	1		3
Organização Campanha do Agasalho/Calçados	1				1
Organização Festa Julina	1				1
Organização 1ª Festal		1			1
Organização Projeto Município Saudável	1				1
Avaliação de prestação de contas	1	1			2
Discussão projeto de construção módulos sanitários		1			1
Organização festa em homenagem às Mães		1			1
Planejamento ações e metas Plano Mun. de Ass. Social		1			1
Posse dos Conselheiros		2			2
Organização de Gincana Ecológica		1			1
Escolha Miss e discussão sobre evento Garota Verão		1			1
Organização exposição produtos Assembléia Legislativa		1			1
Organização III Hinerfest		1			1
Discussão aplicação recurso reforma Centro Educacional			1		1
Orientação a famílias sobre uso módulos sanitários			1		1
Orientação sobre limpeza de caixas d'água			1		1
Discussão aprovação Plano Municipal Assistência Social	2		2		4
Apres. Relatório Monitoramento e Aval. Serviços Assist.	1				1
Apresentação Ficha Cadastral de Entidades	1				1
Aprov. Plano Mun. Monit. e Aval. das Ações Continuadas	2				2
Reivindicação de atendimento à jovens e adolescentes	1				1
Discussão e avaliação sobre ficha de cadastro		1			1

Discussão quanti// remédios fornecidos/auto-medicação		1			1
Discussão infra-estrutura famílias trabalham em Sítios		2			2
Repasse de cópias da LOAS, Lei 962/96, Série Diálogo		1			1
Discussão participação Conferência Regional Ass. Social		2			2
Discussão projetos elaboração Plano Pluri. Ass. Social		1			1
Discussão projeto criação Conselho Mun. Anti-drogas		1			1
Relatórios Programa Tecendo Cidadania		1			1
Discussão programas aplicação recursos APAE e outros		1			1
Discussão destinação recursos e programas municipais			1		1
Aprovação de programas municipais			1		1
Avaliação dos serviços realizados pela Assistência Social	1				1
Elaboração relat. ações durante distrib. Cestas Básicas	1				1
Pedido alteração Lei 878/96 periodicidade reuniões	1				1
Alteração Lei 878/96	1				1
Discussão e aprovação de Regimento Interno		1			1
Atendimento Idosos/ necessidade de estrutura e recursos		1	1		2
Discussão aplicação recursos de convênio		1			1
Apresentação de Assistente Social		1			1
Criação da APAE		1			1
Elaboração critérios p/ inscrição Entidades no CMAS		1	1		2
Alteração valores convênio e lista materiais a adquirir			1		1
Notificar recebimento de recursos de convênio			1		1
Campanha para Natal (brinquedos e balas)			1		1
Aprovação planilha municipal orçamentária				1	1
Total	37	81	38	15	171

Fonte: Atas das Reuniões dos Conselhos Municipais de Assistência Social dos Municípios da Microrregião do Tabuleiro/SC, realizadas entre janeiro de 2000 e maio de 2003.

Observando o quadro percebeu-se a predominância de ações e discussões pertinentes a rotina burocrática, que tiveram por objetivo: ler e aprovar atas, discutir e aprovar plano de ação, planejamento de metas e avaliação das ações, escolher representantes para o CMAS e formar diretoria, empossar conselheiros, avaliar pedidos de inscrição de entidades, avaliar fichas de cadastro, discutir e aprovar Regimento Interno, e alterar lei que cria o conselho no relacionado à periodicidade das reuniões.

Com certa frequência, encontram-se discussões no sentido de aprovar convênios, organizar campanhas, planejar a aplicação ou destinação de recursos.

Com relação à capacitação dos CMASs, expressas em iniciativas de estudos realizados durante as reuniões, esta não se fez muito presente, pois ocorreram apenas discussões sobre as Conferências de Assistência Social e os relatórios do

Programa Tecendo Cidadania, e distribuição de cópias de LOAS e materiais referentes a Assistência Social.

Os conselhos fizeram ainda algumas reivindicações, como de Assistente Social para trabalhar no município, de Secretaria para trabalhar especificamente com a política de Assistência Social, de criação de APAE, de atendimento a jovens e adolescentes através de cursos profissionalizantes e de estrutura e recursos para atendimento aos Idosos. Mostraram-se preocupados com a situação de famílias que vem de outros municípios trabalhar nos terrenos de sítios de final de semana, às quais nem sempre é oferecida uma infra-estrutura razoável pelos seus empregadores, com a auto-medicação devido à grande quantidade de medicamentos que vem sendo distribuídos, com o trabalho realizado com os idosos, apoiando a criação do Conselho do Idoso, e com o uso de drogas, apresentando-se inclusive um projeto de criação do Conselho Anti-drogas.

Discutiu-se ainda sobre Projetos como a construção de módulos sanitários, sobre os Programas do Governo Federal e sobre reformas e construções em creche e Centro Educacional. Desenvolveram-se também orientações sobre limpeza de caixas d'água e uso de módulos sanitários.

Finalmente, notou-se a presença de discussões no espaço do conselho que nada tem a ver com a política de Assistência Social, como é o caso de organização de festas locais e outros eventos, o que inclusive aconteceu com certa frequência, apontando para a necessidade de capacitação dos conselheiros para que conhecendo suas competências, a legislação relativa a Assistência Social, possam imprimir às ações a dimensão da luta pela efetivação política da Assistência Social.

Através do que se verificou nessa análise é possível chegar a conclusão de que os Conselhos apresentam uma baixa capacidade propositiva, exercendo um



reduzido poder de influência sobre o processo de definição das políticas públicas, e conseqüentemente, do controle social. Carvalho (1996a) afirma que o controle social é a apropriação da coisa pública por um conhecimento de dentro e pela participação e coloca o acesso à informação como uma questão decisiva nesse processo, esclarecendo que o município é o lugar privilegiado para o exercício do controle, pois este se efetiva quanto mais perto estiver o cidadão da coisa pública.

### 2.3.3 O Cumprimento do Dispositivo Legal Quanto à Periodicidade de Reuniões

Durante o período considerado pela pesquisa, foram realizadas 69 reuniões ordinárias e extraordinárias, excluindo duas que foram canceladas por falta de quorum. Vale ressaltar que as duas reuniões canceladas eram de um mesmo CMAS. A tabela 3 demonstra as reuniões realizadas, durante o período pesquisado, pelos conselhos:

TABELA 4 – Reuniões realizadas pelos CMASs da Microrregião do Tabuleiro

MUNICÍPIO	NÚMERO DE REUNIÕES				
	Jan/dez 2000	Jan/dez 2001	Jan/dez 2002	Jan/maio2003	Total
Águas Mornas	1	3	4	3	11
Alfredo Wagner	1	7	2	1	11
Anitápolis	5	11	4	–	20
Rancho Queimado	4	4	2	–	10
São Bonifácio	5	5	5	2	17
Total	16	30	17	6	69

Fonte: Atas das Reuniões dos Conselhos Municipais de Assistência Social dos Municípios da Microrregião do Tabuleiro/SC, realizadas entre janeiro de 2000 e maio de 2003.

Considerando que o período analisado compreendeu mais de três anos, ou tempo de duração superior ao de uma gestão, a frequência das reuniões pode ser considerada baixa na maioria dos municípios, variando entre 20 reuniões no município de Anitápolis, registrando a maior incidência e a menor incidência em Rancho Queimado, com apenas 10 reuniões neste período. É importante ressaltar que encontrou-se a ocorrência de cinco reuniões extraordinárias, três em Águas Mornas e duas em São Bonifácio, todas incluídas no quadro acima.

Para a efetivação dos CMASs, enquanto mecanismos formuladores, fiscalizadores e controladores de políticas públicas é preciso que mantenham uma regularidade nas ações, o que parece estar ameaçada visto a baixa frequência de reuniões. Sabe-se que é através da participação que os indivíduos poderão exercer sua cidadania, e no gozo de seus direitos civis e políticos, reivindicar e propor soluções para as questões encontradas no meio em que vivem, bem como acompanhar e fiscalizar as ações do governo, exercendo o controle social. Sabe-se ainda, que a questão da participação na definição e gestão das políticas sociais é tida como elemento fundamental no processo de democratização das esferas governamentais, mas não é garantia do efetivo funcionamento de esferas como os conselhos gestores de políticas públicas.

Sendo assim, observando a periodicidade para a realização das reuniões ordinárias, definidas nas leis que criam os Conselhos, onde se prevê que em Rancho Queimado e Alfredo Wagner estas devem acontecer mensalmente, em Águas Mornas e Anitápolis a cada dois meses, enquanto que o município de São Bonifácio alterou através da lei nº 1013/2000 a periodicidade das sessões plenárias de mensal para trimestral, percebe-se que não há uma regularidade na média do número de reuniões na maioria dos municípios, a não ser São Bonifácio que



apresentou estar conforme, ou seja, cumprindo a lei com relação à periodicidade das reuniões do CMAS.

Com relação às reuniões extraordinárias, que de acordo com as leis que criam os CMASs destes municípios poderão ser convocadas pela presidência ou por requerimento da maioria absoluta dos seus membros, não se conseguiu apurar nas atas se foram convocadas pela presidência ou pelos conselheiros. Estas reuniões em São Bonifácio tinham como objetivo definir aplicação de recursos recebidos ou acusar recebimento de recursos destinados ao atendimento de Idosos e Portadores de Necessidades Especiais e em Águas Mornas, analisar convênio e emitir parecer sobre o mesmo, analisar pedido de registro de Entidade no CMAS e responder formulário de pesquisa sobre os avanços sociais proporcionados nestes 10 anos de LOAS.

Percebe-se também períodos que concentraram a ocorrência de maior atividade nos CMASs. Em Alfredo Wagner durante o ano de 2000 realizou-se apenas uma reunião, enquanto que em 2001 subiu para sete, voltando a cair para duas no ano seguinte. Notou-se neste ano de 2001, uma mobilização em torno da reforma de uma creche e da discussão sobre programas do Governo Federal, como o Bolsa Escola e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). O mesmo fenômeno foi encontrado no município de Anitápolis, onde no ano de 2001 o CMAS, juntamente com outros conselhos e entidades do município, participou da organização e planejamento de várias atividades e ações, como a realização de uma Gincana Ecológica buscando uma conscientização para a importância da preservação do meio ambiente e a construção de módulos sanitários em residências de famílias que apresentassem maior necessidade.

#### 2.3.4 Composição dos Conselhos Municipais de Assistência Social da Microrregião do Tabuleiro

Conforme se vê no artigo 16 da Lei Orgânica da Assistência Social os Conselhos nos níveis federal, estadual e municipal são de composição paritária entre governo e organizações da sociedade. Nos conselhos pesquisados observou-se a obediência ao critério da paridade formal. O número de conselheiros nos CMASs pesquisados variou de dez em Rancho Queimado, oito em Alfredo Wagner, e seis em Águas Mornas, Anitápolis e São Bonifácio. De acordo com a legislação municipal, todos contavam com seus respectivos suplentes. Entretanto, Tatagiba (2002) coloca que a igualdade numérica entre sociedade e governo não é suficiente para garantir esse equilíbrio no processo decisório, pois se pode observar algumas dificuldades na dinâmica de funcionamento dos conselhos, como, a dificuldade dos atores, tanto governamentais quanto não-governamentais, em lidar com a pluralidade, o que dificulta o estabelecimento de acordos eventuais em torno de demandas específicas, o distanciamento dos conselhos em relação às entidades sociais e aos órgãos da administração pública responsáveis pela execução das políticas, que pode trazer como consequência a baixa visibilidade social dos conselhos, e ainda, a *pouca qualificação dos conselheiros*, tanto governamentais quanto não-governamentais, para o exercício de suas funções é considerada como um dos principais entraves a uma efetiva participação destes nos conselhos.

Os conselhos, assim constituídos, abrem a possibilidade para o estabelecimento de novas formas de relacionamento entre Estado e sociedade civil na condução das políticas públicas. A política sai do âmbito tradicional dos políticos e é compartilhada com representantes das organizações da sociedade civil,

inaugurando um novo espaço institucional, os conselhos, e uma nova experiência no exercício da administração pública, a gestão participativa. Entretanto, não se pode supor que a interlocução entre governo e representantes da sociedade civil gerará, de imediato, a negociação e o atendimento das demandas da população.

Nesta perspectiva, interessa conhecer quem são os representantes do governo e os representantes da sociedade civil que compõem os CMASs nos municípios pesquisados, fazendo na mesma oportunidade um comparativo entre o que determinam as leis que criam os CMASs e os decretos, portarias que nomeiam os conselheiros:

TABELA 5 – Composição do CMAS de Águas Mornas

Município	Representantes do Governo conforme a Lei 504/1996	Representantes do Governo conforme Decreto 004/2001	Representantes da Sociedade Civil conforme a Lei 504/1996	Representantes da Sociedade Civil conforme Decreto 004/2001
Águas Mornas	Secretaria da Assistência Social	Secretaria da Assistência Social	Representante da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE	Representante da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE
	Secretaria da Educação	Secretaria da Educação	Representante das Entidades ou Associações Comunitárias	Representante do Grupo de Idosos
	Secretaria da Saúde	Secretaria da Saúde	Representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais	Representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais

Fonte: Lei nº 504/1996, que dispõe sobre o Conselho Municipal de Assistência Social, e Decreto nº 004/2001, que nomeia os membros do Conselho Municipal de Assistência Social.

Conforme se observa, o CMAS de Águas Mornas, de acordo com a lei que cria o referido conselho é composto por seis membros titulares. Representam o governo, representantes das Secretarias Municipais da Assistência Social, da Educação e da Saúde, enquanto que a Sociedade Civil é representada por representante da APAE, do Grupo de Idosos e do Sindicato dos Trabalhadores

Rurais. Percebe-se através do decreto que nomeia os membros do CMAS que esta determinação com relação à composição é cumprida.

TABELA 6 – Composição do CMAS de Alfredo Wagner

Município	Representantes do Governo conforme a Lei 334/1996	Representantes do Governo conforme Decreto 2077/2001	Representantes da Sociedade Civil conforme a Lei 334/1996	Representantes da Sociedade Civil conforme Decreto 2077/2001
Alfredo Wagner	Representante do órgão de Agricultura	Secretaria da Agricultura	Representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais	Representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais
	Representante do órgão de Educação	Secretaria da Educação	Representante da Associação de Pais e Professores – APP do Colégio Silva Jardim	Representante da Associação de Pais e Professores – APP do Colégio Silva Jardim
	Representante do órgão de Saúde	Secretaria da Saúde	Representante do Clube dos Diretores Lojistas - CDL	Representante do Clube dos Diretores Lojistas - CDL
	Representante do órgão de Finanças	Departamento de Finanças	Representante do Lions Club	Representante do Lions Club

Fonte: Lei nº 334/1996, que dispõe sobre o Conselho Municipal de Assistência Social, e Decreto nº 2077/2001, que nomeia os membros do Conselho Municipal de Assistência Social.

No município de Alfredo Wagner o CMAS, segundo a lei que cria o conselho, é composto por quatro representantes do Governo e quatro representantes da Sociedade Civil, tendo cada um deles um suplente. São representantes do Governo, os órgãos de Agricultura, de Educação, de Saúde e de Finanças. Como representantes da Sociedade Civil tem-se o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, a Associação de Pais e Professores (APP) do Colégio Silva Jardim, o Clube dos Diretores Lojistas (CDL) e o Lions Club.

Entre os representantes das organizações da Sociedade Civil pode-se identificar a presença de grupos de interesse, ou seja, de organizações cujas lutas caracterizam-se por serem restritas aos interesses particulares de segmentos específicos, portanto, desprovidas de caráter universal, como, por exemplo, o Clube dos Diretores Lojistas (CDL) e o Lions Club.

TABELA 7 – Composição do CMAS de Anitápolis

Município	Representantes do Governo conforme a Lei 383/1996	Representantes do Governo conforme Portaria 004/2000	Representantes da Sociedade Civil conforme a Lei 383/1996	Representantes da Sociedade Civil conforme Portaria 004/2000
Anitápolis	Secretaria da Assistência Social	Não consta	Representante da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE	Não consta
	Secretaria da Educação	Não consta	Representante das Entidades ou Associações Comunitárias	Não consta
	Secretaria da Saúde	Não consta	Representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais	Não consta

Fonte: Lei nº 383/1996, que dispõe sobre o Conselho Municipal de Assistência Social, e Portaria nº 004/2000, que nomeia os membros do Conselho Municipal de Assistência Social.

O CMAS do município de Anitápolis, conforme a lei que cria este conselho, é composto por seis membros titulares, com seus respectivos suplentes, onde aparecem com representantes do Governo, as Secretarias de Assistência Social, Educação e Saúde e como representantes da Sociedade Civil, a APAE, entidade ou Associação Comunitária e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais.

Porém, observou-se que na Portaria que nomeia os membros deste conselho não são especificadas as entidades ou organizações as quais estão vinculados, sendo distinguidos apenas como “Membros Governamental” e “Membros Não-Governamental”.

TABELA 8 – Composição do CMAS de Rancho Queimado

Município	Representantes do Governo conforme a Lei 962/1996	Representantes do Governo conforme Portaria 029/2001	Representantes da Sociedade Civil conforme a Lei 962/1996	Representantes da Sociedade Civil conforme Portaria 029/2001
Rancho Queimado	Secretaria Municipal de Saúde e Trabalho Social	Representante da Secretaria Municipal de Saúde e Trabalho Social	Na área da criança e do adolescente	Representante na área da criança e do adolescente
	Secretaria Municipal de Educação	Representante da Secretaria Municipal de Educação	Na área de Idosos	Representante na área de Idosos
	Secretaria Municipal de Planejamento	Representante da Secretaria Municipal de Planejamento	Associação de Pais e Professores	Representante da Associação de Pais e Professores
	Secretaria Municipal de Agricultura	Representante da Secretaria Municipal de Agricultura	Associação de Moradores do Município	Representante da Associação de Moradores do Município
	Secretaria Municipal de Cultura, Esporte e Turismo	Representante da Secretaria Municipal de Cultura, Esporte e Turismo	Associação de Pais e Amigos do Excepcionais	Representante da Associação de Pais e Amigos do Excepcionais - APAE

Fonte: Lei nº 962/1996, que dispõe sobre o Conselho Municipal de Assistência Social, e Decreto nº 029/2001, que nomeia os membros do Conselho Municipal de Assistência Social.

Observando o quadro acima, verifica-se que o município de Rancho Queimado, considerando-se apenas os municípios da Microrregião do Tabuleiro, tem o Conselho com o maior número de membros, totalizando 10 membros, que tem cada um o seu suplente. Segundo a lei que cria o CMAS, entre os representantes do governo estão as Secretarias Municipais da Saúde e Trabalho Social, Educação, Planejamento, Agricultura e da Cultura, Esporte e Turismo. Com relação à Sociedade Civil, têm-se representantes na Área da Criança e do Adolescente, dos Idosos, da Associação de Pais e Professores, da Associação de Moradores e da APAE.

Como se pode observar, este município também apresenta problemas com relação a composição do seu CMAS, pois, seguindo os preceitos da lei que cria o CMAS, o Decreto que nomeia os membros deste conselho não especifica as



entidades ou organizações as quais estão vinculados os conselheiros, distinguindo-os apenas como “Representante na Área da Criança e do Adolescente”, e “Representante na Área de Idosos”.

TABELA 9 – Composição do CMAS de São Bonifácio

Município	Representantes do Governo conforme a Lei 878/1996	Representantes do Governo conforme 203-B/2001	Representantes da Sociedade Civil conforme a Lei 878/1996	Representantes da Sociedade Civil conforme Portaria 203-B/2001
São Bonifácio	Representante do Departamento Municipal de Saúde, Promoção e Assistência Social ou órgão equivalente	Secretaria Municipal de Assistência Social	Representante da Associação de Pais e Professores	Representante da Associação de Pais e Professores
	Representante do órgão de Educação	Secretaria Municipal de Educação	Representante da Fundação Médico Assistencial do Trabalhador Rural de São Bonifácio	Representante da Fundação Médico Assistencial do Trabalhador Rural de São Bonifácio
	Representante dos profissionais de Saúde	Secretaria Municipal de Saúde	Representante das Comunidades Católica e Evangélica	Representante das Comunidades Católica e Evangélica

Fonte: Lei nº 878/1996, que dispõe sobre o Conselho Municipal de Assistência Social, e Portaria nº 203-B/2001, que nomeia os membros do Conselho Municipal de Assistência Social.

Finalmente, no município de São Bonifácio, segundo a lei que dispõe sobre o CMAS, o referido conselho é composto por três representantes do governo e três da Sociedade Civil, todos com seus respectivos suplentes. Entre os representantes do Governo encontra-se o Departamento Municipal de Saúde, Promoção e Assistência Social, órgão de Educação e representante dos profissionais de Saúde, na Portaria que nomeia os membros do conselho denominados apenas como Secretaria Municipal de Assistência Social, de Educação e de Saúde, respectivamente. E entre os representantes da Sociedade civil encontram-se a Associação de Pais e Professores, a Fundação Médico Assistencial do Trabalhador Rural de São Bonifácio e as Comunidades Católica e Evangélica.

Os dados coletados indicam que os conselheiros representantes do Governo eram provenientes de áreas diversificadas, embora existisse uma concentração maior dos setores de Educação e Saúde.

Nos conselhos pesquisados as áreas privilegiadas eram a Educação e a Saúde, que em um município estava associada ao Trabalho Social. A Educação trata-se de uma das mais antigas políticas assumidas no âmbito do governo municipal, daí a sua existência em todos eles. Quanto a Saúde, cabe lembrar que a implantação do Sistema Único de Saúde e o processo de descentralização iniciado a partir de 1990 também têm contribuído para a instalação de secretarias ou setores específicos destinados ao gerenciamento dos equipamentos e serviços, inclusive com a instalação de Conselho e Fundo Municipal.

Nas leis municipais há referência às organizações sociais ou organizações não-governamentais que representam a sociedade nos conselhos. Após realizar-se o levantamento das 18 organizações da sociedade civil que ocupavam as vagas de conselheiros não-governamentais na ocasião da coleta de dados, percebeu-se a grande diversidade e heterogeneidade da representação não-governamental presente nos CMASs, compondo uma complexa e intrincada rede de interesses e de sujeitos sociais, onde se pode destacar, em maior número, as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais, Associações de Pais e Professores e Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, presentes em três conselhos cada um. Com apenas uma ocorrência pode-se salientar, Associação de Moradores, Comunidade Católica e Evangélica, Representante na área dos Idosos e da Criança e do Adolescente, entre outros.

Vale ressaltar também, o fato de que Portarias e Decretos que nomeiam os representantes para os CMASs não trazem especificadas as entidades ou



organizações às quais estão vinculados os conselheiros, como é o caso, por exemplo, do município de Anitápolis que distingue os conselheiros apenas como “Membros Governamental” e “Membros Não-Governamental”, e de Rancho Queimado, que diz somente Representante na Área de Idosos, ou então, Representante na Área da Criança e do Adolescente, onde soube-se através de conversa com membro do CMAS daquele município que este último seria um Conselheiro Tutelar, que apesar de não ser funcionário público municipal, recebe seus vencimentos através da Prefeitura e assim entra-se na discussão com relação à paridade, pois se o representante defender os interesses governamentais, o conselho não cumpre o requisito básico de sua existência, que é a sua formação paritária entre Governo e Sociedade Civil.

Da mesma forma, há de se destacar que a escassez de entidades não-governamentais nesses municípios se traduz na dificuldade de se compor um conselho. E por outro lado, salienta-se que essa não definição de quem deveriam ser os representantes acaba por facilitar a manipulação política na nomeação dos membros e formação dos CMASs.

### 2.3.5 Instâncias Coordenadoras das Políticas Municipais de Assistência Social.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 18, diz que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos” nos termos da Lei. Ao reconhecer o Município como ente federativo e autônomo, ela impossibilita a intromissão de qualquer outro órgão, autoridade ou poder, dando lugar ao “governo

local” para organizar o seu governo e prover a administração em tudo que respeite ao interesse do mesmo. Por sua vez, a LOAS, em seu capítulo III, referente à organização e à gestão das ações na área da Assistência Social, determina às unidades da Federação – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – fixar suas respectivas políticas, que serão aprovadas pelos Conselhos, sendo que as ações das três esferas de governo na área de Assistência Social devem realizar-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Assim, ao poder Executivo foi atribuído o papel de comando único das ações assistenciais em cada esfera de governo.

Após levantamento sobre a nomenclatura que recebem as Secretarias responsáveis pela coordenação da política de Assistência Social nos municípios da região pesquisada, chegou-se ao seguinte resultado:

TABELA 10 – Nomenclatura das Instâncias Coordenadoras das Políticas Municipais de Assistência Social

MUNICÍPIO	INSTÂNCIAS COORDENADORAS
Águas Mornas	Secretaria Municipal da Saúde e da Assistência Social
Alfredo Wagner	Secretaria Municipal da Saúde
Anitápolis	Departamento Municipal de Saúde e Assistência Social
Rancho Queimado	Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Social
São Bonifácio	Secretaria Municipal de Assistência Social

Fonte: Assistentes Sociais e Conselheiros dos municípios da região pesquisada.

Esse resultado mostra que a Assistência Social ainda não adquiriu visibilidade como política pública e que os mesmos elementos que retardaram o reconhecimento legal da assistência como direito podem estar agindo como freio para sua concretização.

Buscando decifrar essa questão, Ferreira (1999) identifica dois tipos de respostas. No primeiro, de caráter histórico, a autora destaca algumas particularidades identificadas como inerentes à prática da Assistência Social brasileira, subordinada aos interesses clientelistas dos governantes e de muitos parlamentares que fazem das verbas e subvenções públicas um patrimônio privado, é freqüentemente implementada em função dos interesses político-econômicos do governo de plantão, é tratada como prática assistemática e descontínua e confundida com a filantropia, o que na verdade trata-se de uma atitude orientada por uma intencionalidade de manutenção da assistência sob a ótica do dever moral e submetida a interesses clientelistas e paternalistas. A essas particularidades intrínsecas à prática histórica da assistência, Ferreira (1999) adiciona uma segunda resposta, afirmando que a assistência enfrentou muitas resistências para ser legalmente reconhecida como direito e continua sofrendo enormes resistências na sua implementação como tal, porque ela é uma política em constante conflito com as formas capitalistas de organização social do trabalho.

Conclui-se então que, apesar da presença de Conselhos de Assistência Social em todos os municípios da Microrregião do Tabuleiro, esta política ainda existe de modo muito incipiente, na maioria dos casos diluída na área da saúde.

A idéia de Comando Único, tal como prevê a LOAS ainda não se efetivou na prática dos municípios pesquisados. Apenas um município atende a esse requisito, o que contribui para imprimir maior visibilidade à política de Assistência Social.

Diante do exposto até este momento, percebeu-se com relação à criação dos CMASs nos municípios da Microrregião do Tabuleiro, que todos estes foram criados no ano de 1996, acompanhando a mobilização em torno da Assistência

Social no Estado de Santa Catarina e que impulsionou e fortaleceu também a criação do Conselho Estadual de Assistência Social.

No que diz respeito às competências dos CMASs e ao cumprimento da agenda prevista verificou-se a predominância de ações e discussões pertinentes à rotina burocrática, indicando que os conselhos apresentam uma baixa capacidade propositiva, exercendo um reduzido poder de influência sobre o processo de definição das políticas públicas, particularmente a de Assistência Social.

No que tange ao cumprimento do dispositivo legal quanto à periodicidade de reuniões notou-se que a maioria dos conselhos não mantém uma regularidade na média do número de reuniões, ocorrendo inclusive, longos períodos sem nenhuma atividade.

Quanto à composição dos CMASs da região estudada, percebe-se o cumprimento do princípio da paridade entre governo e sociedade civil. Os dados indicaram, com relação aos representantes do governo, uma maior concentração nos setores de educação e saúde e uma grande diversidade e heterogeneidade da representação não-governamental, destacando-se em maior número as APAEs, as Associações de Pais e Professores e os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais. Viu-se também que os usuários da Assistência Social, que são as camadas empobrecidas da população trabalhadora, principais e legítimos interessados na política de Assistência Social não conseguem se auto-representar no espaço público dos conselhos. Percebeu-se ainda que a maneira como se apresentam portarias e decretos que nomeiam os membros dos conselhos deixam a possibilidade de manipulações e assim se descumprir o requisito da paridade, como se verificou nos CMAS dos municípios de Anitápolis e Rancho Queimado.

Com relação às instâncias coordenadoras das políticas municipais de Assistência Social, verificou-se que a Assistência Social ainda não adquiriu visibilidade como política pública, apesar da presença dos CMASs em todos os municípios da Microrregião.

Tem-se, por fim, que a implantação do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social na Microrregião estudada ainda carece de aperfeiçoamento e maturidade para que essa política se constitua de fato como pública e asseguradora de cidadania.

Nas considerações finais que seguem se procurará aprofundar essas ponderações.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não se tem dúvida de que os conselhos de composição paritária e de caráter deliberativo e fiscalizador representam espaços privilegiados para o exercício do debate político e para a gestão democrática das políticas públicas, especialmente de Assistência Social. Eles constituem canais de participação através dos quais vários segmentos sociais, até então excluídos da discussão política. Dessa forma, passaram a ter visibilidade e a se fazerem presentes nos processos decisórios, além de canalizarem as demandas locais.

O caráter deliberativo, controlador e fiscalizador da política pública conferido aos conselhos abre a possibilidade de gerir recursos públicos, o que aponta para um papel de significativa importância na construção e consolidação da democracia participativa e no reconhecimento do direito a ter direitos. Entretanto, acredita-se que a construção dos conselhos nessa direção não se dá sem resistências por parte dos atores políticos que tradicionalmente ocupam o cenário e os espaços de decisão. A sua efetivação implica na desconstrução de uma cultura política fundada na participação restrita a alguns segmentos e na construção de outra com base na ampliação da participação para além dos espaços tradicionalmente já consagrados, além da redefinição do próprio significado e da prática da representação. A institucionalização da participação popular nas políticas públicas foi um grande avanço, uma conquista importante dos setores democráticos à qual é preciso dar consequência e efetividade na prática concreta.

Os conselhos gestores representam um importante avanço na construção de formas mais democráticas de gestão dos negócios públicos, mas seu potencial e

âmbito são naturalmente limitados. Os conselhos têm o seu papel a desempenhar no controle da gestão pública e na democratização das relações sociais e políticas, mas também têm limites que lhes são inerentes, como, por exemplo, a sua natureza setorial e fragmentada. A compreensão desses limites pode evitar que sobre os conselhos sejam lançadas exageradas expectativas, que tendem inevitavelmente à frustração. Mas, para além dos fatores que constroem e limitam o potencial democratizante desses novos arranjos participativos, Tatagiba (2002, p. 98) lembra que

os conselhos estão na contramão de um processo histórico-conjuntural marcado pela ação deliberada de redução da esfera pública, com as grandes decisões nacionais sendo tomadas a partir de acordos, em geral, não publicizáveis. Situação essa que se repete em grande parte dos estados e municípios brasileiros.

O estudo aqui apresentado procurou verificar como vem se dando esse processo na Microrregião do Tabuleiro.

Para alcançar esse objetivo recorreu-se à documentação elaborada pelos CMASs da Microrregião do Tabuleiro, pois considerou-se que ela expressaria, mesmo com limitações, o processo vivido pelos conselhos na efetivação do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social. O estudo foi realizado através da análise das cinco leis municipais que criam os conselhos da microrregião, das portarias e decretos que nomeiam os conselheiros e das 69 atas de reuniões destes conselhos no período de janeiro de 2000 a maio de 2003. Do caminho percorrido até o momento pode-se afirmar que foi possível ampliar a compreensão do espaço ocupado pelos CMASs na esfera dos municípios e das incumbências postas a eles. Entretanto, não se deseja formular conclusões que apontem para a criação de uma imagem rígida e definitiva dos CMASs ou julgá-los a partir de suas ações, nem tampouco mistificá-los. Prefere-se levantar algumas tendências e pontuar alguns limites à sua efetivação enquanto mecanismos de gestão de política pública e que



poderão ser utilizados como indicadores para o debate e o aprofundamento da compreensão dos conselhos, inclusive pelos próprios atores envolvidos neste processo.

Com relação à criação dos CMASs nestes municípios, viu-se que todos foram criados no ano de 1996, acompanhando o processo de descentralização que se desenvolveu, ao mesmo tempo, em todo o Estado, demonstrando a existência, na região, de atores sociais atentos e dispostos a implementar a nova legislação, mas também é preciso lembrar que as discussões e o entendimento sobre esta política ainda eram incipientes.

Outro limite à efetivação dos CMASs, enquanto mecanismos de gestão de políticas públicas, diz respeito ao conteúdo da discussão nos conselhos, no período compreendido pela pesquisa, onde constatou-se a predominância de ações e discussões pertinentes a rotina burocrática, o que faz levantar a preocupação com a possibilidade de os CMASs transformarem-se em instituições burocratizadas, perdendo a dimensão dinâmica inerente ao espaço de debate, de negociação de conflitos e de interesses, de promoção da articulação com outros atores sociais, da proposição e do controle social das políticas públicas. Uma das conclusões mais gerais a que foi possível chegar é que os conselhos apresentam, no cenário atual, uma baixa capacidade propositiva, exercendo um reduzido poder de influência sobre o processo de definição das políticas públicas.

No que se refere ao cumprimento do dispositivo legal quanto à periodicidade de reuniões, verificou-se que a maioria dos conselhos não mantém uma regularidade na média do número de reuniões, ocorrendo inclusive, longos períodos sem nenhuma atividade. No entanto para a efetivação dos CMASs, enquanto mecanismos formuladores, fiscalizadores e controladores de políticas públicas é



preciso que se mantenha uma regularidade nas ações, o que aparece ameaçado, visto a baixa frequência de reuniões.

Com relação à composição dos conselhos, percebe-se a presença de uma diversidade de setores da área governamental e da sociedade civil com representação nos CMASs, apontando para a possibilidade de interlocução entre os diferentes atores sociais, o que é indispensável para o debate sobre a política de Assistência Social, na sua dimensão intersetorial. Porém, entre os representantes das organizações da sociedade civil identificou-se a presença de grupos de interesse, ou seja, de organizações cujas lutas caracterizam-se por serem restritas aos interesses particulares de segmentos específicos, desprovidas de caráter universal, situando-se aí um limite.

Este perfil aponta para a reafirmação das propostas de qualificação dos conselheiros, tanto governamentais quanto das organizações da sociedade civil como condição para imprimir às ações dos mesmos a dimensão da luta pela efetivação política de Assistência Social proposta na LOAS, inclusive no que diz respeito ao cumprimento às regras para funcionamento dos conselhos.

A Constituição Federal de 1988, ao reconhecer o Município como ente federativo e autônomo, impossibilita a intromissão de qualquer outro órgão, autoridade ou poder, dando lugar ao "governo local" para organizar o seu governo e prover a administração em tudo que respeite ao interesse do mesmo. A LOAS, por sua vez, em seu capítulo III, referente à organização e à gestão das ações na área da Assistência Social, determina às unidades da Federação fixar suas respectivas políticas, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Assim, ao poder Executivo foi atribuído o papel

de comando único das ações assistenciais em cada esfera de governo. Então, investigando sobre a nomenclatura que recebem as Secretarias responsáveis pela coordenação da política de Assistência Social nos municípios da região pesquisada, verificou-se que a política de Assistência Social ainda existe de modo muito incipiente, na maioria dos casos diluída na área da saúde.

Em síntese, os CMASs constituem locus privilegiados para a expressão de demandas vinculadas às necessidades surgidas no mundo da vida. Entretanto, considera-se necessário fazer duas advertências. Em primeiro lugar, é imprescindível a construção do entendimento de que a política de Assistência Social realiza-se na medida em que são efetivadas as demais políticas públicas, garantidoras e asseguradoras dos direitos sociais. A partir desta compreensão, os CMASs poderão direcionar seus esforços e estabelecer como prioridade o controle das ações executadas pelas políticas públicas e voltadas para a Assistência Social. Em decorrência, através do exercício do controle social, os CMASs estarão demarcando sua competência de propor subsídios para a formulação das políticas afetas a Assistência Social. Neste sentido, aos conselhos da Assistência Social caberá apontar caminhos para a sensibilização da sociedade e para o fortalecimento das lutas em torno da efetivação das políticas, para a realização de pesquisas, para o empreendimento de ações de combate às diversas manifestações de pobreza, negligência e omissão e para solidificar o sistema de garantias enunciado pela LOAS. Em segundo lugar, os dados levantados apontaram a preponderância da discussão acerca da rotina burocrática, como um dos mais urgentes limites a serem ultrapassados. Isto posto, o CMAS enquanto não aprofundar a compreensão acerca do significado da política de Assistência Social terá dificuldades para construir sua identidade. Contribuir para romper com estas tendências e limites observados nos

Conselhos Municipais da Assistência Social da Microrregião do Tabuleiro/SC constitui um desafio a ser enfrentado urgentemente, para que os conselhos se efetivem como mecanismos de gestão participativa das políticas públicas.

Para finalizar, apesar de não fazer parte dos objetivos iniciais deste estudo, vale refletir sobre o trabalho desempenhado pelo Assistente Social com relação à política de Assistência Social na região estudada. Partindo-se do pressuposto que esse profissional está comprometido com a ampliação e consolidação da cidadania, deverá trabalhar de forma a potencializar a participação política dos sujeitos na perspectiva de garantir a democracia, e dessa forma propiciar a justiça social no que tange a universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, destacando-se como um protagonista imprescindível na construção desse processo histórico.

Ressalta-se que o profissional de Serviço Social está presente em apenas quatro dos municípios pesquisados, Águas Mornas, Alfredo Wagner, São Bonifácio e Rancho Queimado, onde neste último o profissional foi recentemente contratado.

Oliveira, Lindner e Gallotti (2003), em artigo a ser publicado, ressaltam que os preceitos legais inseridos na LOAS constituem-se nos pilares que sustentam a possibilidade de superação da concepção conservadora vinculada à Assistência Social. Embora o Assistente Social seja o profissional cuja formação pode favorecer, de forma mais concreta, para o reconhecimento legal da Assistência Social como direito, muitos são os desafios colocados à categoria profissional, no qual se destaca o compromisso em defesa da Constituição e da LOAS, no sentido de favorecer seus princípios democráticos, exigindo do profissional o entendimento crítico acerca da direção que imprime à sua prática nesse campo específico. Portanto, coloca-se como uma questão aberta, até que ponto sua atuação vem se dando de modo a

favorecer a efetivação do sistema descentralizado e participativo da política de Assistência Social.

Vale salientar que o Assistente Social tem um compromisso firmado com a população, quando regulamenta, em seu Código de Ética, compromissos na colaboração de construir um Projeto de Sociedade mais justa e igualitária. Segundo o artigo 5º do referido código, o Assistente Social tem como dever:

a) contribuir para a viabilização da participação efetiva da população usuária nas decisões institucionais; b) garantir a plena informação e discussão sobre as possibilidades e consequências das situações apresentadas, respeitando democraticamente as decisões dos usuários, mesmo que sejam contrárias aos valores e às crenças individuais dos profissionais resguardados os princípios deste código; c) democratizar as informações e o acesso aos programas disponíveis no espaço institucional, como um dos mecanismos indispensáveis à participação dos usuários; d) desenvolver as informações colhidas nos estudos e pesquisas aos usuários, no sentido de que estes possam usá-los para o fortalecimento dos seus interesses; [...] g) contribuir com mecanismos que venham desburocratizar a relação com os usuários, no sentido de agilizar e melhorar os serviços prestados.

Para tanto, o profissional tem que estar atento à dinâmica expressa na atual conjuntura para poder fazer a leitura das questões sociais presentes no cotidiano e, assim, contribuir no fortalecimento das instâncias de organização popular, entre elas os Conselhos de Assistência Social, fortalecendo a participação da sociedade civil.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; COUTO, C. G. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. In: **São Paulo em perspectiva**. São Paulo: SEADE, v.10, n.3, jul./set. 1996. p. 40-47.

ÁGUAS MORNAS. **Lei nº 504 de 1996**. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Assistência Social e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 004/2001**. Nomeia novos membros do Conselho Municipal de Assistência Social.

ALFREDO WAGNER: ESPECIAL 41 ANOS. **A Notícia**, Joinville, 29 dez. 2002. p. A13.

ALFREDO WAGNER. **Plano Plurianual de Assistência Social**: 2002-2005.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2077/2001**. Nomeia novos membros do Conselho Municipal de Assistência Social.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 334 de 04 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Assistência Social e dá outras providências.

ANITÁPOLIS. **Plano Plurianual de Assistência Social**: 2002-2005.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 383 de 23 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Assistência Social e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 004/2000**. Nomeia os membros do Conselho Municipal de Assistência Social.

ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo e políticas sociais. In: **Revista brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, ano 10, n. 28, jun. 1995. p. 88-108.

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? In: **Revista brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, ano 11, n. 31, jun. 1996. p. 44-66.

\_\_\_\_\_. O sistema de proteção social brasileiro: em direção a um modelo descentralizado. In: **São Paulo em perspectiva**. São Paulo: SEADE, v.11, n.3, jul./set. 1997. p. 20-31.

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n.1, de 1992, a 22, de 1999, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n.1 a 6, de 1994. 11. Ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1999. 357 p. (Série textos básicos; n.17).

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social. Ministério da Previdência e Assistência Social, Secretaria de Estado de Assistência Social. 2. ed. Brasília: MPAS, SEAS, 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). **Norma Operacional Básica da Assistência Social**: avançando para a construção do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social. Brasília: MPAS, SEAS, 1999.

CARVALHO, A. M. P. de. Sistema descentralizado e participativo de Assistência Social. In: **Anais da I Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília: MPAS: CESPE: UnB, 1996a. p. 76-79.

CARVALHO, M. do C. B. Controle Social na Assistência Social. In: **Anais da I Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília: MPAS: CESPE: UnB, 1996b. p. 69-75.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 1998.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Código de ética do Assistente Social. In: **Coletânea de Leis**. 2ª ed. Santa Catarina: CRESS, 2001.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE ÁGUAS MORNAS. **Atas das sessões realizadas entre janeiro de 2000 e maio de 2003.**

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE ALFREDO WAGNER. **Atas das sessões realizadas entre janeiro de 2000 e maio de 2003.**

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE ANITÁPOLIS. **Atas das sessões realizadas entre janeiro de 2000 e maio de 2003.**

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE RANCHO QUEIMADO. **Atas das sessões realizadas entre janeiro de 2000 e maio de 2003.**

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SÃO BONIFÁCIO. **Atas das sessões realizadas entre janeiro de 2000 e maio de 2003.**

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: **Dagnino, E.** (org). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FERREIRA, I. B. Assistência Social: os limites à efetivação do direito. In: **Revista Katálisis**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1999.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sócio-política**. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção questões da nossa época; v. 84).

JOVCHELOVITCH, M. Municipalização e Assistência Social. In: **Anais da I Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília: MPAS: CESPE: UnB, 1996. p. 47-54.

KLIKSBERG, B. **Gerência social**: dilemas gerenciais e experiências inovadoras. México: CLAD: Fondo de Cultura Economica: Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, 1994. p. 125-146.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. In: **Tempo Social**: Revista de Sociologia da USP. Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo: USP: FFLCH, v. 11, n. 2, fev. 2000. p. 63-81.



MELO, M. Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal": efeitos perversos da descentralização? In: **São Paulo em perspectiva**. São Paulo: SEADE, v.10, n.3, jul./set. 1996. p. 11-20.

NOGUEIRA, M. A. A dimensão política da descentralização participativa. In: **São Paulo em perspectiva**. São Paulo: SEADE, v.11, n.3, jul./set. 1997. p. 8-19.

OLIVEIRA, H. M. J. de. Controle social e Assistência Social: o desafio (im)possível. In: **Revista Katálysis**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1999.

\_\_\_\_\_. **Assistência Social**: do discurso do Estado à prática do Serviço Social. 2ª ed. rev. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1996.

OLIVEIRA, H. M. J. de; LINDNER, J. R. D.; GALLOTTI, M. A. M. Serviço Social e Assistência Social: distinções conceituais e sua incidência no debate sobre a formação profissional. Florianópolis, 2003. (mimeo)

PÃO DE MILHO E TRADIÇÃO EM SÃO BONIFÁCIO. **O Estado**, Florianópolis, 18 e 19 abr. 1998. p. 14.

PEREIRA, A. M. W. do V. et al. A letra viva da Lei: a descentralização em Santa Catarina e o processo de financiamento. In: **Cadernos ABONG** n. 21. São Paulo: Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais, 1997.

POCHMANN, M.; AMORIM, R. (org.) **Atlas da exclusão social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

RAICHELIS, R. Assistência Social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. In: **Cadernos ABONG** n. 21. São Paulo: Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais, 1997.

\_\_\_\_\_. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

RANCHO QUEIMADO. **Lei nº 962 de 12 de novembro de 1996**. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social e dá outras providências.



\_\_\_\_\_. **Portaria nº 029/2001.** Nomeia novos membros do Conselho Municipal de Assistência Social.

RANCHO QUEIMADO: RECANTO DOS ENCANTOS. **Diário Catarinense**, Florianópolis, 24 jul. 2002. Informativo publicitário.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado de Coordenação Geral e Planejamento. Subsecretaria de Estudos Geográficos e Estatísticos. **Atlas escolar de Santa Catarina**. Rio de Janeiro: Aerofoto Cruzeiro, 1991.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Coordenação Geral e Planejamento. Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e do Turismo. Centro de Apoio à Pequena e Média Empresa de Santa Catarina. **Programa Integrado de Desenvolvimento Sócio Econômico**: Diagnóstico Municipal de Águas Mornas. Florianópolis (SC): IOESC, 1990.

\_\_\_\_\_. **Programa Integrado de Desenvolvimento Sócio Econômico**: Diagnóstico Municipal de Alfredo Wagner. Florianópolis (SC): IOESC, 1990.

\_\_\_\_\_. **Programa Integrado de Desenvolvimento Sócio Econômico**: Diagnóstico Municipal de Anitápolis. Florianópolis (SC): IOESC, 1990.

\_\_\_\_\_. **Programa Integrado de Desenvolvimento Sócio Econômico**: Diagnóstico Municipal de Rancho Queimado. Florianópolis (SC): IOESC, 1990.

SÃO BONIFÁCIO. **Lei nº 878 de 1996**. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Assistência Social e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1013 de 2000**. Altera a lei nº 878 de 1996.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 203-B/2001**. Nomeia os membros do Conselho Municipal de Assistência Social.

SEBRAE; FIESC. **Guia Industrial de Santa Catarina**. Florianópolis: 1995.

SIQUEIRA, D. de J. et. al. **Um passeio pela Grande Florianópolis**: homenagem aos 500 anos do Brasil. Florianópolis: Papa-livro, 1999. 352 p.

STEIN, R. H. Descentralização e Assistência Social. In: **Cadernos ABONG** n. 20. São Paulo: Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais, 1997.

\_\_\_\_\_. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, ano XVIII, n. 54, jul. 1997, p. 75-95.

TAPAJÓS, L. M. S.; OLIVEIRA, H. M. J. de. O processo de descentralização da política de Assistência Social em Santa Catarina: realidade e análise preliminar. In: **A caminho da cidadania: 5 anos da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social**. Florianópolis: Ed. OAB/SC, 1999. p. 15-30.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: **Dagnino, E.** (org). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

YASBEK, C. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. In: **Cadernos ABONG**. São Paulo: Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais, 1995.